

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU  
Liiketalouden koulutusohjelma

Pietari Jaakkola

JULKISTEN RAKENNUSHANKKEITTEN KILPAILUTUSPROSESSIN  
ONGELMAT JA NIIDEN TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Opinnäytetyö  
Huhtikuu 2017

Tekijä  
 Pietari Jaakkola

 Nimeke  
 Julkisten rakennushankkeitten kilpailutusprosessin ongelmat ja niiden taloudelliset vaikutukset

 Toimeksiantaja  
 Karelia-amk

Opinnäytetyön tarkoituksena on ollut perehtyä julkisten rakennushankkeitten kilpailutusprosessiin, itse kilpailutusprosessin ongelmakohtien havaitsemiseen, epäonnistuneena pidettyjen rakennushankkeitten keskeisten ongelmien tunnistamiseen ja näiden taloudellisiin vaikutuksiin. Opinnäyte luo katsauksen myös hankkeiden kustannusylityksiin, näiden aiheuttajiin sekä kustannusylitysten taloudellisiin vaikutuksiin. Opinnäytetyö on luonteeltaan kvalitatiivinen, eli laadullinen tutkimus.

Opinnäyte lähestyy tutkimustehtäväänsä kahdesta pääsuunnasta: hankinnan tilaajien näkökulmasta sekä hankinnan tarjoajien näkökulmasta. Aineisto on kerätty aihekirjallisuutta, relevantteja tutkimuksia ja aiheeseen liittyviä journalistisia artikkeleita hyödyntäen. Empiirinen aineisto, eli haastattelutulokset on kerätty puolistrukturoitua tutkimushaastattelua käyttäen.

Haastatteluihin valittiin harkinnanvaraisella otannalla oman toimialansa ammattilaisia erilaisista paikallisista yrityksistä ja organisaatioista. Opinnäyte tutkii julkista hankinta- ja kilpailutusprosessia kokonaisuutena, joten haastateltaviksi valittiin osallisia jokaisesta prosessin vaiheesta. Valituilla toimijoilla on vuosien kokemus erilaisista julkisista hankinnoista, kilpailutuksista ja rakennusurakoiden toteuttamisesta.

Tutkimus osoittaa samojen havaittujen ongelmien toistuvan epäonnistuneena pidetyissä rakennushankkeissa. Puutteellinen hankesuunnittelu, huonosti suunniteltu aikataulu, epätarkat sopimusehdot, aidosti ennakoimattomat yllätykset ja inhimilliset virheet aiheuttavat merkittäviä kustannusmuutoksia ja laatupoikkeamia, jolloin näiden minimoiminen vaatii toimijoiden kesken tiivistä yhteistyötä, avoimuutta ja käytettävissä olevien resurssien entistä tarkempaa allokaatiota.

 Kieli  
 suomi

 Sivuja 87  
 Liitteet 1

Asiasanat

Julkiset hankinnat, hankintalainsäädäntö, rakennusurakka, kustannusylitys, laatuongelmat



**THESIS**  
**April 2017**  
**Degree Programme in**  
**Business administration**

Tikkarinne 9  
80200 JOENSUU  
FINLAND  
Tel: +358 13 260 600

Author (s)  
Pietari Jaakkola

Title  
Observed Issues, Challenges and Financial Impacts Thereof of the Public Procurement Process,  
Focusing on Buildings and Infrastructure.

Commissioned by  
Karelia University of Applied Sciences

The thesis' purpose is to acquaint oneself to the tendering of public procurement contracts, to probe observed issues of said process and investigate the reasons behind the overdrawn budgets thereof. The thesis approaches these problems from two main points of view: from the public procurer's point of view and the provider's point of view. The thesis is a qualitative study.

The research material was gathered using relevant scientific literature, research, and studies, by perusing journalistic articles concerning the subject at hand and by interviewing professionals familiar with procurement procedures. The empirical material was gathered by using themed interview methods.

The interviewees were carefully selected for their extensive knowledge and insight of tendering public construction contracts. The thesis studies the public procurement process as a whole, so interviewees were picked from all sides and stages of the process.

The study concludes that the same observed problems and issues keep appearing consistently on every unsuccessful public construction project. Insufficient planning, incompetent scheduling, lacking contract stipulations, bona fide unforeseen surprises with their consequences and human errors result in prominent and considerable budget deviations and deficiencies in the building's overall quality and usability. To combat these shortcomings, cooperation, transparency and proper allocation of resources should be encouraged and increased between all of the participants in the public procurement process.

Language  
Finnish

Pages 87  
Appendices 1

Keywords

Public procurement, procurement legislation, construction, building contract, overrun budget, quality issues

## Sisällys

1	Johdanto.....	5
2	Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rakenne.....	6
2.1	Tutkimuskysymykset .....	6
2.2	Opinnäytetyön rakenne .....	7
2.3	Kohderyhmä.....	7
2.4	Keskeiset henkilölähteet ja käsitteet .....	8
3	Julkiset hankinnat ja niiden kilpailutus .....	9
3.1	Kilpailuttamisen syyt ja taustat .....	10
3.1.1	Direktiivit ja EU käytännöt .....	11
3.1.2	Hankintalaki ja sen uudistus 1.1.2017 .....	13
3.1.3	Kynnysarvot ja hankintojen jaottelut .....	15
3.2	Poikkeukset kilpailuttamisvelvoitteesta .....	16
3.2.1	Hankinnat ilman kilpailuttamista .....	17
3.2.2	Hankintalain kiertäminen .....	18
3.3	Kilpailutusprosessin menettelyt ja keskeiset vaiheet .....	18
3.3.1	Hankinnan suunnittelu .....	21
3.3.2	Hankinnoista ilmoittaminen .....	22
3.3.3	Hankintaproessin vaiheet.....	22
4	Hankintojen taloudelliset vaikutukset .....	26
4.1	Kilpailuttamisen taloustieteellinen viitekehys .....	26
4.1.1	Taloudellisten vaikutusten tutkiminen .....	27
4.1.2	Hinta.....	29
4.1.3	Laatu.....	32
4.2	Kilpailuttamisen tehokkuus.....	33
4.3	Kustannukset .....	34
4.3.1	Laskentatoimi ja kustannusten näkyvyys.....	35
4.3.2	Transaktiokustannukset.....	37
4.4	Kunnallisen kilpailutuksen kokemuksia .....	38
5	Rakennusurakoiden kilpailuttamisen ennakoimattomia vaikutuksia .....	41
5.1	Esimerkkejä laatuongelmista ja kustannuslityksistä .....	41
5.2	Hankkeiden onnistumisten ja epäonnistumisten syitä.....	45
5.2.1	Julkisten varojen poliittinen käyttö .....	45
5.2.2	Selvitysmiehen raportti valtion rahoittaman rakentamisen ongelmista .....	46
5.2.3	Budjettiylityksiin reagoiminen.....	47
5.2.4	Rakentamisen rajoittaminen poikkeuslailla .....	48
6	Menetelmälliset valinnat .....	49
6.1	Tiedon hankinnan keinot ja vaiheet .....	50
6.2	Aineiston analysointi.....	51
7	Tulokset .....	54
7.1	Aineistossa esitetyt keskeisimmät ongelmat.....	54
7.2	Haastattelujen tulokset .....	56
7.2.1	Joensuun kaupunkirakenneyksikkö.....	56
7.2.2	Pohjois-Karjalan hankintatoimi .....	61
7.2.3	Arkkitehtitoimisto Torikka & Karttunen .....	64
7.2.4	Rakennuttajatoimisto Protiimi Oy.....	67
7.3	Haastattelutulosten johtopäätökset.....	72
7.4	Yhteenveto .....	76
8	Pohdinta.....	81
	Lähteet.....	85
	Liite 1 Haastattelurunko	

# 1 Johdanto

Kaikki meistä ovat varmasti kuulleet ainakin yhdestä epäonnistuneesta, kustannukset ylittäneestä rakennushankkeesta. Useimmat meistä ovat kuulleet useammastakin, sillä varsinkin suurimpien valtion tason hankkeiden kustannusylityksiä, laatuongelmia ja aikataulujen suorastaan törkeitä lykkääntymisiä käsitellään mediassa erittäin usein, jolloin kansalaiselle voikin helposti muodostua varsin negatiivinen mielikuva kaikista julkisista hankinnoista.

Julkisia hankintoja tehdään Suomessa vuosittain kaikkiaan noin 30 miljardilla eurolla, josta puolet, eli 15 miljardia euroa kuuluu hankintalainsäädännön soveltamisalan piiriin (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 2). Mahdolliset epäonnistumiset ja prosessin aikaiset ongelmat tuottavat täten mittavia taloudellisia menetyksiä ja julkista sektoria onkin arvosteltu suuresti siitä, että se usein ottaa kulut maksaakseen, välittämättä kustannusylitysten suuruudesta.

Hankintalain tavoitteena on kuitenkin tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 1397/2016). Vaikka lainsäädäntö ja kilpailutus itsessään ovat byrokraattisesti hyvin joustamattomia sekä tehokkaina pidettyjä, kilpailutusprosessista ja rakentamisesta aiheutuvia kustannusarvioiden ja projektiaikataulujen ylityksiä havaitaan niin usein, että niistä ei enää nosteta edes meteliä (Pennanen, 2013).

Julkisten rakennushankintojen kilpailutusprosessin aikana havaittujen ongelmien tunnistaminen, asianmukainen ennakoiminen ja välttäminen estäisi epäonnistumisia, budjettiylityksiä sekä laatuongelmia, tuoden potentiaalisesti erittäin merkittäviä säästöjä sekä veronmaksajille ja tilaajalle että kilpailutettavien hankintojen tarjoajille.

## 2 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rakenne

Opinnäytetyön tehtävänä on ollut perehtyä julkisten rakennushankkeitten kilpailutusprosessiin, itse kilpailutusprosessin ongelmakohtien havaitsemiseen, epäonnistuneena pidettyjen rakennushankkeitten keskeisten ongelmien tunnistamiseen ja näiden taloudellisiin vaikutuksiin. Opinnäytteessä luodaan katsaus myös hankkeiden kustannusylityksiin, näiden aiheuttajiin sekä kustannusylitysten taloudellisiin vaikutuksiin.

Opinnäytetyö on luonteeltaan kvalitatiivinen, eli laadullinen tutkimus. Hirsjärven, Remeksen & Sajavaaran (2007) mukaan ”kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään tutkimaan kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti.” Kvalitatiivinen tutkimus myös pyrkii löytämään tai paljastamaan tosiasioita, pikemminkin kuin todentamaan jo olemassa olevia totuuksia tai väittämiä. (Hirsjärvi ym. 2007, 156–157.)

### 2.1 Tutkimuskysymykset

Opinnäytteessä lähestytään tutkimustehtävää kahdesta pääsuunnasta: hankinnan tilaajien näkökulmasta sekä hankinnan tarjoajien näkökulmasta. Kirjoittaja on asettanut seuraavat tutkimuskysymykset

1. Mitä ongelmia julkisten rakennushankkeitten kilpailutusprosessissa on havaittu?

- Mitä ongelmakohtia haastateltavat ovat havainneet?
- Mitä ongelmakohtia on aikaisemmissa tutkimuksissa ja julkaisuissa havaittu?
- Miten epäonnistunut kilpailutus on aikaisemmissa tapauksissa vaikuttanut rakennushankkeiden lopputulokseen ja kustannuksiin?
- Mitkä ovat näiden ongelmien keskeiset taloudelliset vaikutukset?

2. Miten nämä ongelmat voitaisiin ratkaista?

- Miten nämä ongelmat voitaisiin välttää?
- Ovatko ongelmat vältettävissä ilman lakimuutosta?
- Mitä kehitysehdotuksia haastateltavat ammattilaiset tarjoavat?

## 2.2 Opinnäytetyön rakenne

Opinnäytetyö luo kattavan silmäyksen kilpailutusprosessiin kokonaisuutena ja tutkielma on rajattu koskemaan julkisia rakennushankkeita. Luvussa 3 perehdytään täten julkisiin hankintoihin ja kilpailutusprosessiin kokonaisuutena, kilpailutuksen syihin ja taustoihin sekä hankintadirektiiveihin ja hankintalakiin uudistuksineen. Luvussa 4 esitellään hankintojen taloustieteellinen viitekehys ja tarkastellaan kilpailutuksen tehokkuutta, hintavaikutuksia, laatua ja laskentatoimen osallisuutta hankinta- ja kilpailutusprosessissa.

Luvussa 5 tarkastellaan jo havaittuja rakennusurakoiden kilpailuttamisen ennakoimattomia vaikutuksia, kuten laatuongelmia ja kustannusylityksiä. Tässä luvussa pureudutaan eritoten valtamediassa tehtyihin havaintoihin kuuluisimpana pidetyistä julkisista hankinnoista, niiden epäkohdista ja kustannusylityksistä.

Teoriapohjassa ja aineistoissa havaitut tulokset sekä haastattelujen tulokset esitellään luvussa 7. Jokainen haastattelu tuloksineen on esitetty itsenäisenä ja ne on raportoitu haastattelun toteutuneessa muodossa sellaisenaan. Haastattelujen ohella lukuun on kerätty myös aineistossa mainitut ja havaitut ongelmakohdat ratkaisuehdotuksineen.

## 2.3 Kohderyhmä

Kilpailutuksiin osallistuvien yritysten työntekijät voivat käyttää tutkielmaa avustavana referenssimateriaalina suunnitellessaan tarjoustaan ja osallistumistaan erilaisiin julkisiin kilpailuprosesseihin. Hankintaprosessin sekä kilpailutusprosessin keskeiset vaiheet käydään opinnäytteessä läpi, jolloin tutkimusta voidaan hyödyntää kokonaisuuden hahmottamiseen, perehdytyksen apuvälineenä sekä muisti- tai tarkastuslistan tavoin.

Tutkimuksella on pyritty tuottamaan hyödyllistä sekä asiaan olennaisesti liittyvää lisätietoa sekä kilpailuttavalle tilaajaosapuolelle että kilpailutukseen osallistuvalla tuotteen ja/tai palvelun tarjoajalle. Opinnäytteen tietoa voidaan täten optimaalisesti käyttää riskien minimoinnissa ja hallinnassa, epäselvyyksien välttämiseksi sekä taloudellisten menetysten estämisessä. Opinnäytettä hyödyntämällä kilpailutusprosessin osallinen voi myös havainnoida omaa toimintaansa kriittisesti toisten osapuolten näkökulmasta.

## 2.4 Keskeiset henkilölähteet ja käsitteet

Tekstin aikana viitataan aika ajoin opinnäytetyötä varten haastateltujen henkilöiden tiedoksiantoihin, mielipiteisiin tai havaintoihin. Itse haastattelut tuloksineen sijoittuvat työn loppuosaan. Henkilölähteinä tekstissä ovat

- Joensuun kaupunkirakenneyksikön edustaja Keijo Laakkonen, tästä eteenpäin (Laakkonen 2017.)
- Pohjois-Karjalan hankintatoimen hankinta-asiantuntija Henri Haapalainen, tästä eteenpäin (Haapalainen 2017.)
- Arkkitehtitoimisto Torikka & Karttusen yrittäjä, arkkitehti SAFA Osmo Karttunen, tästä eteenpäin (Karttunen 2017.)
- Arkkitehtitoimisto Torikka & Karttusen arkkitehti Lasse Nevalainen, tästä eteenpäin (Nevalainen 2017.)
- Rakennuttajatoimisto Protiimi Oy:n toimitusjohtaja Esa Mustonen, tästä eteenpäin (Mustonen 2017.)

Allokaatio, allokoiminen: rajallisten resurssien, kuten rahamääräisten varojen kohdistaminen, varaaminen ja jakaminen tiettyyn käyttötarkoitukseen. (SuomiSanakirja, 2017.)

Relevantit kustannukset ovat hankintaa tekevän toimijan kannalta ”oleellisia” ja ”todellisia”, hankintaan liittyviä kustannuksia, joilla on selkeitä vaikutuksia. (Rajala, Tammi & Meklin, 2008a, 62-63.)

Tahtotila, eli tilaajan tahtotila. Määrittää mihin suuntaan suunnitelmaa ja hanketta vie-dään. Tilaaja ilmaisee tahtotilallaan pyrkimyksensä ja aikomuksensa lopputuloksen suh-teen. Suunnittelijoiden tehtävä on kääntää tilaajan tahtotila konkreettisiksi suunnitel-miksi. (Nevalainen 2017.)

Tilaaja, eli hankintayksikkö, joka toimii hankinnan kilpailuttajana. (Oksanen, 2010, 22.)

Tarjoaja, eli toimittaja joka on osallistunut kilpailutukseen jättämällä tarjouksen. (Oksa-nen, 2010, 23.)



### 3 Julkiset hankinnat ja niiden kilpailutus

Suomessa julkista hankintatoimea ohjaa laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 (3.1.2 Hankintalaki), josta tästä eteenpäin käytetään nimitystä Hankintalaki. Hankintalaki kattaa kuitenkin vain osan koko hankintaprosessista, joten sen velvoitteet koskevat lähinnä vain itse kilpailuttamisprosessia. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 22.)

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan tuotteiden, palveluiden ja rakennusurakoiden hankkimista julkisin varoin. Hankinnalla tarkoitetaan kirjallisen hankintasopimuksen tekemistä, jossa ostajana on hankintayksikkö ja myyjänä yritys tai muu toimittaja. Hankintasopimuksessa sovitaan tavaroiden hankinnasta, palvelun suorittamisesta tai urakan teettämisestä taloudellista vastiketta vastaan. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, VIII.)

Hankintayksiköitä eli julkisia ostajia ovat valtion ja kuntien viranomaiset, kuntayhtymät ja kuntien liikelaitokset. Hankintayksikkönä voi toimia myös julkisoikeudellinen laitos, jollainen on esimerkiksi kunnan omistama osakeyhtiö, jonka pääasiallisena tavoitteena ei ole tuottaa liikevoittoa omistajille. (Pekkala & Pohjonen 2014, 21.)

Hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä ovat

1. valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset
2. evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset
3. valtion liikelaitokset
4. julkisoikeudelliset laitokset
5. mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1–4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä.

edellä 1 momentin 4 kohdassa julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja

1. jota rahoittaa pääasiallisesti 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö;
2. jonka johto on 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettun hankintayksikön valvonnan alainen; taikka

3. jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö nimeää yli puolet. (Hankintalaki 5§.)

Julkiset hankintayksiköt eivät ole ostajina samanlaisia kuin yksityinen toimija. Julkisen ja yksityisen toiminnan erot johtuvat yleisesti julkisen vallan toiminnan kontrollin tarpeesta sekä julkisten verovarojen tehokkaan käytön asettamista vaatimuksista. Toisin kuin julkiset hankintayksiköt, yksityiset yritykset käyttävät hankintoihin omaa ja omistajiensa varallisuutta, jolloin kilpailun aiheuttama paine edellyttää hankintatoimenpiteiden järjestämistä erityisen tehokkaalla tavalla. Epäonnistunut hankinta näkyy yrityksen tuloksessa, jolloin tuottamattomien toimintojen parantaminen on elintärkeää yrityksen johdolle ja omistajille. (Siikavirta, 2015, 28–33.)

Julkisella sektorilla viranomaiset käyttävät hankintoihin budjetoituja varoja, jotka eivät ole näiden omia. Julkisen toimijan ei tarvitse pysyä talousarvion puitteissa samalla tavalla kuin yrityksen. Pohjimmiltaan tämä johtuu siitä, ettei julkinen toimija voi mennä konkurssiin, vaan se velkaantuu. Epäonnistuminen hukkaa verovaroja ja se voi vaikuttaa myös haluttujen palveluiden tai tuotteiden laatuun ja saatavuuteen. Julkisella toimijalla ei ole varsinaisesti kilpailijoita, eikä sen tuloksellisuuden mittaaminen ole vertailukelpoista yksityisten yritysten tavoin. (Siikavirta, 2015, 28–33.)

### **3.1 Kilpailuttamisen syyt ja taustat**

Suomessa hankitaan vuosittain julkisin varoin tuotteita, palveluja ja urakoita yli 30 miljardilla eurolla, josta noin puolet kuuluu hankintalainsäädännön soveltamisalan piiriin. Näiden kilpailuttamisella pyritään verovarojen mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön, joten kilpailutuksessa ihanteellisesti tavoitellaan hinta-laatusuhteeltaan mahdollisimman edullisia tuotteita, palveluita ja urakoita. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 2; Pekkala & Pohjonen, 2014, 22.)

Julkiseksi hankinnaksi katsotaan kansallisen kynnysarvon ylittävä hankinta (ks. 3.1.4 Kynnysarvot ja hankintojen jaottelut). Kansallinen kynnysarvo määrittelee hankintalain soveltamisen alarajan, joten hankintalain ulkopuolelle jäävät sellaiset hankinnat, jotka alittavat nämä kansalliset kynnysarvot. Tällaisista kynnysarvojen alapuolelle jäävistä hankinnoista käytetään usein termiä pienhankinnat. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, IX.)

Kynnysarvot ylittävistä hankinnoista ilmoitetaan avoimesti, jotta mahdollisimman monella yrityksellä olisi tasavertainen mahdollisuus osallistua kilpailutukseen. Tällöin kilpailuttaminen lisää myös tarjolla olevia vaihtoehtoja. Menettely tarkoittaa kuitenkin sitä, että oman kunnan tai suomalaisten yritysten sekä niin sanottujen hovihankkijoiden suora suosiminen on kiellettyä. Tällä yritetään estää myös korruptiota ja harmaata taloutta. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 22.)

Kilpailuttamisen ensisijaisena tavoitteena pidetäänkin tehokkuuden tavoittelua. Lähtökohtaisena oletuksena on, että julkisen vallan ostotoiminta on aiemmin kannustanut ennemminkin tehottomiin kuin tehokkaisiin hankintoihin. Tämä johtuu ennen kaikkea julkisen vallan budjetista, joka teoriassa mahdollistaa kustannusten siirtämisen veronmaksajalle. Sen sijaan että viranomainen tarkkailisi hankintojen kokonaiskustannuksia, se keskittyy ensisijaisen tehtävänsä mahdollisimman hyvään toteutukseen. (Siikavirta, 2015, 58–59.)

Avoimen hankintajärjestelmän voidaan ajatella johtavan kansainvälisen kaupan vilkastumiseen ja julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön, joka taas osaltaan johtaa verotuksen korotuspaineiden alenemiseen ja julkisen talouden kestävyYTEEN. Avoimen kilpailutuksen katsotaan myös johtavan julkisen hallinnon korruption tai vallan väärinkäytön mahdollisuuksien kapenemiseen. (Siikavirta, 2015, 40.)

### **3.1.1 Direktiivit ja EU käytännöt**

Suomen hankintalainsäädäntö perustuu EU:n asettamiin direktiiveihin sekä Maailman Kauppajärjestön (WTO) julkisten hankintojen GPA-sopimukseen. Ensimmäiset Euroopan talousyhteisön julkisia hankintoja koskevat direktiivit ovat 1970-luvulta, jolloin rakennusmarkkinat olivat useassa jäsenmaassa korruptoituneet ja järjestäytyneen rikollisuuden kontrolloimia. Julkisia hankintoja ei kilpailutettu avoimesti, eivätkä yritykset kyenneet vapaasti tarjoamaan palveluitaan tai tuotteitaan. Ulkomaisten yritysten oli äärimmäisen vaikea päästä oman maansa ulkopuolisiin hankkeisiin mukaan ja vapaan kilpailun puuttuminen nosti verovaroin kustannettujen hankintojen hintoja. Täten julkiset hankinnat määrättiin direktiiveillä avatuiksi ja säädellyiksi. Tällä tavoiteltiin kilpailukykyisempiä sisämarkkinoita EU tasolla. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 28; Beuter, R, 2005 5–6.)

Vuonna 1985 kuitenkin julkaistiin EY:n sisämarkkinoiden toimintaa analysoiva komission valkoinen kirja, jossa todettiin, että hankintoja koskevat direktiivit eivät merkittävästi muuttaneet jäsenmaiden käytäntöjä. Lisätäkseen rajat ylittävää kauppaa ja avatakseen jäsenvaltioiden viranomaisten hankinnat mahdollisimman laajalle joukolle yrityksiä EU:n sisällä, julkaistiin 1992 lainsäädäntöohjelma direktiiviudistuksineen. Uudistus kattoi kaikki keskeiset tavaroiden, palvelujen, pääomien ja työvoiman liikkuvuuteen liittyvät alat. Komissio on tästä eteenpäin seurannut hankintalainsäädännön toteutumista vuosittaisin raportein. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 28–29; Siikavirta, 2015, 25.)

Nykyisin julkiset hankinnat Euroopan unionissa kattavat arviolta 25 % koko unionin bruttokansantuotteesta. Komission suorittaman tutkimuksen mukaan julkisten hankintadirektiivien onnistuneen implementoinnin jälkeen rajat ylittävä kaupanteko on lisääntynyt EU:n alueella merkittävästi. Tutkimuksen mukaan julkisten hankintayksiköiden hyödykkeistään maksamat hinnat ovat laskeneet 34 %. Komission mukaan, viiden prosenttiyksikön hinnan lasku säästää julkisilta hankintayksiköiltä EU-tasolla yli 70 miljardia euroa. (Beuter, R, 2005, 6; Achilles 2016, 2.)

Ennen Suomen ETA- ja EU-jäsenyyttä hankintojen sääntely koski Suomessa vain valtion hankintoja. Vielä 1990-luvun alussa osalla kunnista oli sääntöjä, joiden mukaan oman kunnan yrityksille oli annettava hankinnoissa etusija. Tätä perusteltiin kunnan yritystoiminnan tukemisena, työllisyyden edistämisenä ja verotulojen turvaamisella, joten oman kunnan yritysten tarjoukset saivat olla jopa hieman kalliimpia, kuin muiden tarjoajien. Kotimaisuuden suosiminen olikin suomalaisen sääntelyn tavoitteena ja huomattavista ulkomaisista hankinnoista vaadittiin erillinen lausunto ulkomaisten hankintojen neuvottelukunnalta. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 32.)

Vuoden 1992 ja sen jälkeisten direktiiviudistusten tuoma sääntely on erittäin yksityiskohtaista eikä juuri jätä tilaa kansallisille sovellutuksille. Sääntelyä ei olekaan implementoitu Suomen hankintalakiin täydellisesti, vaan direktiivit on saatettu osaksi kotimaista lainsäädäntöä. EU:n uusimmat hankintadirektiivit julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä maaliskuussa 2014, jolloin direktiivejä alettiin valmistella osaksi Suomen lainsäädäntöä. Nämä uusimmat hankintadirektiivit (2014/24/EU, 2014/25/EU) astuivat voimaan 18.4.2016 alkaen. Direktiivien pohjalta säädettiin uusi hankintalaki, joka tuli voimaan vuoden 2017 alussa. (Lundström 2016; Pekkala & Pohjonen, 2014, 29,32; PTCService 2016.)

### 3.1.2 Hankintalaki ja sen uudistus 1.1.2017

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 määrää valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden laissa mainittujen hankintayksiköiden velvollisuudesta kilpailuttaa hankintansa sekä käyttöoikeussopimuksensa siten, kuin laissa säädetään (hankintalaki 1§.)

Hankintalaissa on selvästi kirjattu lain tavoite:

Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. (hankintalaki 2§).

Hankintayksiköiden on hyväksikäytettävä olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Tällä velvoitteella pyritään siihen, että hankintayksiköt löytäisivät hankintatarpeen parhaiten täyttävät sekä hinta-laatu-suhteeltaan edullisimmat ratkaisut. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 3.)

Julkiset hankinnat on täten kilpailutettava hankintalain mukaisesti. Hankinnoissa noudatettavasta muusta lainsäädännöstä keskeisiä ovat hallintolaki (434/2003), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja kielilaki (423/2003). Tiivistetysti voidaan todeta, että hankintalaki soveltuu silloin, kun hankinnasta tehdään hankintasopimus. Tämän lisäksi hankkija on julkinen toimija tai muu lain tarkoittama taho. Hankintasopimuksen tulee olla molemmin puolinen ja sillä tulee myös olla taloudellista arvoa. Sopimuksella tarkoitetaan aina yksikön ja siitä erillisen, ulkopuolisen tahon kanssa tehtävää hankintasopimusta. Oman organisaation sisällä tehtävät sopimukset eivät ole hankintoja. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 22–23.)

Hankintalaki ei kuitenkaan ota kantaa hankintojen sisältöön tai ehtoihin. Hankintayksikkö voi määritellä omat hankintatarpeensa sekä sen, mitä se haluaa hankkia. Hankintayksikkö voi täten itse päättää laatutasosta, hinnan merkityksestä valinnassa, eri käyttäjäryhmien näkemysten huomioimisesta, ympäristönäkökohdista ja sosiaalisten näkökohtien huomioimisesta. Vastoin yleistä mielikuvaa, hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta ostaa hyödykettä pelkän halvimman hinnan perusteella. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 22–23.)

Uusimmat hankintadirektiivit (2014/24/EU, 2014/25/EU) astuivat voimaan 18.4.2016. Direktiivien implementoimiseksi Suomen lainsäädäntöön, niiden pohjalta säädettiin uusi hankintalaki, joka tuli voimaan vuoden 2017 alussa. Uusi laki korvasi vuoden 2007 hankintalain, hankinta-asetuksen sekä vuoden 2011 lain sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä. Uutta hankintalakia sovelletaan hankintoihin, jotka on aloitettu 1.1.2017 jälkeen ja ennen 1.1.2017 aloitetuissa hankinnoissa sovelletaan hankinnan aloitushetkellä voimassa ollutta sääntelyä. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2017; PTCSservice 2016.)

Uudistuksen keskeisimpinä tavoitteina oli julkisten varojen käytön tehostaminen, hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen, lain keskeisten käsitteiden selkeyttäminen, pk-yri-tysten mahdollisuuksien parantaminen tarjouskilpailuissa, sosiaalisten ja ympäristönäkö-  
kulmien huomioimisen parantaminen, syrjimättömän ja tasapuolisen kohtelun turvaami-  
nen. Lain suurimmat yksittäiset muutokset kohdentuivat kansallisiin hankintamenettelyi-  
hin ja lakimuutos teki niistä entistä kevyempiä, sallimalla hankintayksiköille laajemman  
valinnanvapauden hankintamenettelyiden suhteen. Uudistuksen myötä myös kansallisia  
kynnysarvoja nostettiin. (PTCSservice 2016.)

EU-kynnysarvot säilyivät ennallaan, mutta komissio tarkastaa ne edelleen kahden vuoden  
välein. EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin ehdotettiin hankintamenettelyyn liittyvän  
tiedonvaihdon siirtämistä sähköiseksi vuoden 2018 loppuun mennessä, hankintojen jaka-  
mista osiin, tarjouskilpailun määräaikojen lyhentämistä, uusia hankintamenettelyjä, ter-  
minologian muutoksia ja lukuisia muita pieniä muutoksia. Laadun huomioonkorosta-  
miseksi hinnan sijaan, halvimman hinnan käyttö tulee perustella hankinta-asiakirjoissa,  
pois lukien tavarahankinnat. (PTCSservice 2016.)

Uudistuksen yhteydessä Suomen Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) annettiin toimi-  
valta valvoa julkisia hankintoja. Sen erityinen toimivalta liittyy laittomien suora-  
hankintojen valvontaan ja se voi kieltää suora-  
hankinnan täytäntöönpanon tai vaatia sanktiota  
markkinaoikeudessa, jos hankintasopimusta ei ole tehty, tai sopimuksen järjestely katso-  
taan laittomaksi. Jokainen joka katsoo havainneensa lainsäädännön vastaista menettelyä,  
voi tehdä toimenpidepyynnön KKV:lle. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2017.)

### 3.1.3 Kynnysarvot ja hankintojen jaottelut

Hankintalain soveltamisala on kolmitasoista, jolloin määräävänä tekijänä on hankinnan arvo. Lainmukaisen toiminnan edellytyksenä on hankinnan ennakoidun arvon suunnitteleminen ja laskeminen. Ennakoidun arvon selvittyä selvitetään, ylittyvätkö kansalliset kynnysarvot, jotka määrittelevät hankintalain soveltamisen alarajan (kansalliset hankinnat). Osaan hankintoja sovelletaan EU-direktiiveistä juontuvia menettelyjä (EU-hankinnat). Kansallisten kynnysarvojen alle jääviin hankintoihin (pienhankinnat) ei sovelleta hankintalakia. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, IX; Pekkala & Pohjonen, 2014, 39; Siikavirta, 2015, 135.)

Kynnysarvot otettiin käyttöön 2007 hankintalain uudistuksessa, sillä kilpailuttamisveloitteen ulottaminen jokaiseen hankintaan koettiin aiemman lainsäädännön aikana kohtuuttoman raskaaksi ja aikaa vieväksi. Tällöin myös kyseisten pienhankintojen kilpailuttamisen välilliset ja välittömät kustannukset nousivat usein hankintojen arvoon nähden mittaviksi. Ennen kynnysarvojen käyttöönottoa arvoltaan vain vähäiset, eli alle 5000€:n arvoiset hankinnat voitiin jättää kilpailuttamatta. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 42).

Kansalliset kynnysarvot ilman arvonlisäveroa ovat:

1. 60 000 euroa tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa, jollei 3-4 kohdassa toisin säädetä.
2. 150 000 euroa rakennusurakoissa.
3. 400 000 liitteen E 1-4 kohdassa tarkoitettuja sosiaali- ja terveystalvohankinnoissa.
4. 300 000 euroa liitteen E 5-15 kohdassa tarkoitettuja muita erityisiä palveluja koskevista hankinnoista.
5. 500 000 euroa käyttöoikeussopimuksissa. (Hankintalaki 25§.)

EU-kynnysarvot, jotka perustuvat hankintadirektiiveihin ja käyttöoikeussopimusdirektiiviin, ilman arvonlisäveroa ovat:

1. 134 000 euroa valtion keskushallintoviranomaisten tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa; puolustuksen alalla toimivien hankintayksiköiden tekemien tavarahankintasopimusten osalta kynnysarvo koskee ainoastaan hankintadirektiivin liitteessä III tarkoitettuja tuotteita koskevia sopimuksia
2. 207 000 euroa muiden kuin 1 kohdassa tarkoitettujen hankintayksiköiden tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa; tätä kynnysarvoa sovelletaan myös puolustuksen alalla

toimivien keskushallintoviranomaisten tekemiin tavarahankintasopimuksiin, jos niiden kohteena on muita kuin hankintadirektiivin liitteessä III tarkoitettuja tuotteita

3. 5 186 000 euroa rakennusurakoissa.
4. Vähintään EU-kynnysarvojen suuruisiin hankintoihin sovelletaan, mitä 1—10 ja 14—16 luvussa säädetään hankintasopimuksista. Vähintään EU-kynnysarvon suuruisissa hankinnoissa on noudatettava jotain 5 luvussa tarkoitettua menettelyä.
5. Euroopan komissio tarkistaa kynnysarvot asetuksella kahden vuoden välein hankintadirektiivin 6 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti ja julkaisee tarkistettut kynnysarvot Euroopan unionin virallisessa lehdessä, jolloin 1 momentin mukaisten arvojen tilalle tulevat Euroopan komission kulloinkin tekemien tarkistusten mukaiset arvot. (Hankintalaki 26§.)

Pienhankinnat ovat kansallisten kynnysarvojen alle jääviä hankintoja, joihin ei ole velvoitetta soveltaa hankintalakia. Hankintayksiköt voivat toteuttaa pienhankinnat omien sisäisten hankintaohjeittensa mukaisesti. On kuitenkin perusteltua käyttää hyvän hallintotavan mukaista hankintamenettelyä sekä ottaa huomioon kilpailutuksen periaatteet kaikissa julkisissa hankinnoissa. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 42; Pekkala & Pohjonen, 2014, 41.)

### **3.2 Poikkeukset kilpailuttamisvelvoitteesta**

Kilpailuttamissääntelyn ulkopuolelle jäävät kokonaan sellaiset hankinnat, joihin ei sovelleta tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevia periaatteita ja jotka on erikseen poistettu hankintadirektiiveistä sekä näin ollen myös Suomen hankintalaki. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 40.)

Tällaisia hankintoja ovat esimerkiksi:

- Kynnysarvot alittavat hankinnat
- Salaiset hankinnat
- Puolustusmateriaalihankinnat
- Valtion turvallisuuteen liittyvät hankinnat
- Maan hankinta
- Tutkimus- ja kehittämispalvelut
- Tv- ja radio-ohjelmien hankinta
- Arvopaperipalvelut (Pekkala & Pohjonen, 2014, 127,129–140.)



Vesi- ja energiahuollosta, liikenteestä sekä postipalvelujen alalla toimivista yksiköistä ja niiden hankinnoista säädetään erillisessä, erityisalojen hankintalaissa. (Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1398/216). (Pekkala & Pohjonen, 2014, 142–143.)

Hankintalain ulkopuolelle jäävät myös tuotteet ja palvelut, jotka hankitaan toiselta hankintayksiköltä tai muulta tarjoajalta sille lailla, asetuksella tai hallinnollisella määräyksellä annetun yksinoikeuden perusteella. Jos jokin hankintayksikkö esimerkiksi vastaa kansallisella tasolla jonkin palvelun tuottamisesta keskitetysti, tämän palveluita voidaan hankkia ilman kilpailuttamista. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 30.)

Kaikkia julkisia hankintoja kuitenkin koskevat samat peruseriaatteen, kuten syrjimättömyys ja avoimuus. Sopimusprosessi tulee toteuttaa riittävän julkisesti, jolloin kaikki sopimuksen kohteesta kiinnostuneet tarjoajat voivat ilmoittaa kiinnostuksensa asiaa kohtaan. Tällainen menettely ei kuitenkaan edellytä tarjouskilpailua ja hankintayksiköt voivat toimia omien sisäisten hankintaohjeittensa mukaisesti. Hankintayksiköiden on kuitenkin noudatettava muussa lainsäädännössä olevia velvoitteitaan, joita on asetettu hallintolaissa, kuntalaissa ja virkamieslainsäädännössä. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 42–43; Pekkala & Pohjonen, 2014, 127.)

### **3.2.1 Hankinnat ilman kilpailuttamista**

Hankinnoista, joissa ei käytetä kilpailutusta, käytetään nimitystä suora hankinta. Suorassa hankinnassa hankintayksikkö suorittaa hankinnan ilman tarjouspyyntöjä tai tarjouskilpailua järjestämättä. Hankintalaissa (hankintalaki, 2 luku, soveltamisala ja sen rajaukset) eritellään yksityiskohtaisemmin suorien hankintojen perusteet. Yleisesti ottaen, suorat hankinnat ovat mahdollisia, kun hankinnan arvo on vähäinen, tavarán tai palvelun laatu sekä hintataso ovat tiedossa ja hankinta voidaan tehdä poikkeuksellisen edullisesti esimerkiksi toiminnan lopettamisen yhteydessä, hankittavaa tavaraa ei ole saatavissa muualta, hankinta on välttämätön ennalta arvaamattomasta syystä johtuneen äärimmäisen kiireen vuoksi tai kilpailun ollessa muutoin epätarkoituksenmukaista. (Hankintalaki 40§; Oksanen, 2010, 34.)

Suoraa hankintamenetelmää voidaan käyttää myös siinä tapauksessa, että hankintayksikkö toteuttaa hankinnan omalta sidosyksiköltään. Tästä käytetään myös nimitystä in-

house hankinta. Kunta (hankintayksikkö) voi esimerkiksi tilata omalta rakennusvirastoltaan (sidosyksikkö) korjaustyön kilpailuttamatta hankintaa. Hankintayksikkö ei kuitenkaan voi ostaa hyödykkeitä toiselta hankintayksiköltä kilpailuttamatta hankintaa. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 30; Pekkala & Pohjonen, 2014, 171–172.)

### **3.2.2 Hankintalain kiertäminen**

Jos hankintaa ei syytä tai toisesta kilpailuteta, on hankinnan perusteet dokumentoitava mahdollisten valitusten sekä tilastointivelvoitteitten takia. Suorahankinnoista on suositeltavaa ilmoittaa myös siksi, että vapaaehtoinen ennakoilmoitus rajaa hankintayksikölle tulevia seuraamuksia, antaen oikeusvarmuutta. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 128.)

Hankintayksiköiden tekemiä sopimuksia arvioidaan niiden luonteen sekä tarkoituksen mukaan. Hankintayksiköt eivät voi kiertää tai välttää lainmukaisia velvoitteitaan epämääräisin sopimusjärjestelyin, toteuttamalla palveluhankintojaan urakkana, korvaamalla uudisrakentaminen pitkäaikaisen vuokrasopimuksen muodossa, maksamalla korvaukset kolmannelle osapuolelle tai nimeämällä sopimukset tukipäätöksiksi tai muiksi viranomaisten ratkaisuiksi. Hankintayksiköt eivät myöskään voi vältellä kilpailutusprosessia ulkoistamalla toimintojaan. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 23–24.)

Hankintaa ei myöskään saa jakaa pienempiin eriin, jos tarkoituksena on kiertää kynnysarvoja. Hankintalaki kieltää nimenomaisesti hankinnan osittamisen, järjestelemisen, yhdistelemisen tai laskemisen poikkeuksellisin menetelmin laskentasääntöjen kiertämiseksi. Pilkkomiskielto koskee kaikkia hankintoja ja hankintojen jakaminen osiin tulee perustua perusteltuihin taloudellisiin tai teknisiin seikkoihin. Samanaikaisesti kilpailutettavien, saman tyyppisten hankintojen katsotaan kuuluvan samaan hankintakokonaisuuteen ja pilkkomiskielto ei varsinaisesti koske tällaisen hankinnan tekemistä, kun eri osat kilpailutetaan kokonaisuutena kynnysarvot huomioon ottaen. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 124.)

### **3.3 Kilpailutusprosessin menettelyt ja keskeiset vaiheet**

Julkisen hankinnan kilpailuttamiseksi hankintayksikön on valittava hankinnan luonteeseen sopiva, lainsäädännön mukainen menettelytapa. Keskeisimmät käytetyt menettelyt

ovat avoin menettely sekä rajoitettu menettely. Menettelytapaan ja sen kulkuun vaikuttaa hankinnan ennakoitu arvo, eli ylittääkö hankinta asetetut kynnysarvot. Kilpailuttaminen tulee tehdä avoimesti, jolloin hankinnasta tulee ilmoittaa riittävän laajasti. Kansalliset kynnysarvot ylittävä hankinta tulee ilmoittaa työ- ja elinkeinoministeriön sähköisessä hankintailmoituspalvelussa, HILMA:ssa. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 228; Työ- ja elinkeinoministeriö 2008.)

Avoimella menettelyllä tarkoitetaan sellaista hankintamenettelyä, johon kaikki halukkaat tarjoajat voivat osallistua tekemällä tarjouksen ja josta tehdään julkinen ilmoitus. Hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen ja mahdollisesti lähettää tarjouspyyntöjä soveltuville toimittajille. Näitä tarjouspyyntöjä ei kuitenkaan voida toimittaa, ennen kuin hankintailmoitus on virallisesti julkaistu HILMA:ssa. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 70; Pekkala & Pohjonen, 2014, 575.)

Ilmoituksen jälkeen jokaisella yrityksellä on oikeus saada tarjouspyyntöön liittyvät asiakirjat ja tehdä tarjous, eikä hankintayksikkö voi kieltäytyä antamasta näitä asiakirjoja esimerkiksi sillä perusteella, että tarjouksia olisi jo saatu riittävästi tai hankkijan mielestä liian paljon. Täten avoin menettely voi muodostua hallinnollisesti hyvin raskaaksi, jos kilpailuun odotetaan hyvin suurta määrää tarjouksia. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 70–71; Pekkala & Pohjonen, 2014, 575.)

Avoin menettely etenee normaalitilanteissa järjestyksessä:

1. Hankintailmoitus
2. Tarjouspyynnön lähettäminen
3. Tarjousten vastaanottaminen
4. Tarjoajien soveltuvuuden tarkistaminen
5. Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistus
6. Tarjousten vertailu ja valintapäätös perusteluineen
7. Päätöksen tiedoksianto
8. Hankintasopimuksen tekeminen
9. Jälki-ilmoitus (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 71.)

Rajoitettu menettely vuorostaan on sekin käytettävissä sekä kansallisissa, että EU-hankinnoissa. Rajoitetussakin menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, jolla haetaan kiinnostuneita ehdokkaita. Hankintayksikkö voi myös lähettää kehotuksia osallistumishakemuksen jättämiseen soveltuviksi havaitsemilleen yrityksille. Rajoitettu

menettely soveltuu parhaiten niihin tilanteisiin, kun avoin menettely saattaisi johtaa erittäin suureen tarjousten määrään ja täten korkeisiin kustannuksiin tarjousvertailussa. Tällöin hankintayksikkö voi rajoittaa osallistuvien tarjoajien määrää valitsemalla osallistumishakemuksen jättäneistä yrityksistä ne toimijat, joille se toimittaa tarjousasiakirjat ja jotka voivat antaa tarjouksen. Valituille tarjoajille lähetetään samanaikaisesti ja kirjallisesti tarjouspyyntö. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 73–74; Pekkala & Pohjonen, 2014, 575.)

Toimittajat täytyy kuitenkin edelleen valita objektiivisin, syrjimättömin ja tasapuolisin perustein. Nämä perustelut on hankintayksikön määriteltävä hankintailmoituksessa vähimmäisvaatimusten kanssa. Jos hankintayksikkö on asettanut vähimmäisvaatimuksia, ehdokkaat jotka eivät täytä vaatimuksia, tulee hylätä. (Oksanen, 2010, 53–55.)

Rajoitetussa menettelyssä tarjoajien lukumäärä tulee suhteuttaa hankinnan kokoon ja laatuun ja tarjoukset tulee pyytää vähintään viideltä tarjoajalta. Jos soveltuvia ehdokkaita on vähemmän, voidaan poikkeuksellisesti hyväksyä alemmat tarjousmäärät. Vaikka soveltuvia ehdokkaita ei ole tarpeeksi, hankintayksikkö ei kuitenkaan voi pyytää tarjouksia sellaisilta yrityksiltä, jotka eivät ole jättäneet osallistumishakemusta. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 74.)

Rajoitettu menettely etenee normaalitilanteissa järjestyksessä:

1. Hankintailmoitus
2. Osallistumishakemukset
3. Tarjoajien soveltuvuuden tarkastelu ja tarjoajien valinta / tarjouspyynnön lähettäminen/ tarjouspyynnön julkaisu internetissä
4. Tarjousten vastaanottaminen
5. Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistus
6. Tarjousten vertailu ja valintapäätös perusteluineen
7. Päätöksen tiedoksianto
8. Hankintasopimuksen tekeminen
9. Jälki-ilmoitus (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 74.)

Pääsääntöisesti hankintayksiköt voivat valita, käyttävätkö ne hankinnoissaan avointa, vai rajoitettua menettelyä. Tämä pätee kansallisiin hakuihin sekä EU-hankintoihin. Poikkeuksellisessa tilanteessa hankintasopimuksen ehtojen määrittely voi olla epämääräistä ja vaikeaa, jolloin on tarpeen turvautua neuvottelumenettelyyn tai kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn. Hankinta voidaan toteuttaa poikkeuksellisin menetelmin, kuten neuvottelumenettelyllä, kilpailullisella neuvottelumenettelyllä tai suorahankintana vain, jos laissa

säädetyt ehdot täyttyvät ja kun hankinnan kohde, tai luonne niin edellyttää. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 69.)

Erityisiä rakennushankkeita voidaan toteuttaa suunnittelukilpailuna. Suunnittelukilpailu sopii menetelmäksi erityisesti, kun kohteena on luovan työn tulos ja hankintayksikkö hankkii kaavoitukseen, arkkitehtuuriin tai kaupunkisuunnitteluun liittyvän hankkeen. Suunnittelukilpailussa osallistujille voidaan maksaa palkkiota ja voittajan, eli hankinnan toimittajan, valitsee tuomaristo. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 92–94.)

### 3.3.1 Hankinnan suunnittelu

Ennen tarjouspyynnön ja hankintailmoituksen lähettämistä, hankintayksikön tulee päättää mitä se on hankkimassa. Hankintaprosessin aikana huomio kiinnittyykin usein pelkään kilpailuttamisvaiheeseen, vaikka hankinnan tärkeimmät ratkaisut on tehtävä jo hankintaa valmistellessa. Valtio korostaa hankintojen suunnittelun olevan oleellinen osa hankintayksikön toiminnan ja talouden suunnittelua, joten näiden suunnittelun yhteydessä tulee pyrkiä, riittävän aikaisessa vaiheessa, ennakoimaan millaisia hankintoja suunniteltu toiminta edellyttää. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 335).

Hankintaa suunnitellessaan hankintayksikön on arvioitava hankintaprosessiin liittyviä vaiheita ja hankinnan sisältöä ennen kilpailun käynnistämistä:

- Hankkeelle budjetoitujen varojen määrä, hankintayksikön valtuudet suorittaa hankinta ja kuinka hankintalakia sovelletaan kyseiseen hankintaan.
- Mitkä ovat toteuttamisvaihtoehdot? Kuka on hankinnan tuottaja, ostetaanko vai vuokrataanko, toteutetaanko hankinta yksin vai yhteistyössä toisen hankintayksikön kanssa? Voidaanko hankinta liittää jo olemassa olevaan hankintasopimukseen?
- Onko hankinnasta riittävästi taustatietoja? Mikä on yleinen markkinatilanne, potentiaalisten toimittajien määrä ja onko vastaavia hankintoja tehty aikaisemmin?
- Millainen hankinta on laadultaan? Onko se tavara- tai palveluhankinta, rakennusurakka, tai näiden yhdistelmä?
- Mikä on hankinnan kokonaisarvo suhteessa kynnysarvoihin? Onko hankintayksikkö puntaroinut omia tarpeitaan sekä koko hankkeen arvioitua arvoa? Mikä on kilpailutettavan kokonaisuuden todellinen koko ja kokonaisarvo?

- Mikä on hankkeen sopimuksen todellinen kesto? Käytetäänkö kansallista, vai EU:n laajuista tarjouskilpailua? Mitä hankintamenettelyä käytetään? Onko kyseessä kertahankinta vai puitejärjestely? Valitaanko useampi toimittaja? Mitkä ovat hankinnan riskit?
- Hankintailmoituksen jättäminen ja tarjouspyynnöt: Riittääkö aika kilpailun järjestämiseen? Sallitaanko vaihtoehtoiset tarjoukset ja menettelyt? Mitkä ovat ratkaisevat hinnoittelutekijät? Mitä soveltuvuusvaatimuksia tarjoajille asetetaan? Palvelun vaatimukset? Tarjousmuodon vaatimukset? Vertailuperusteiden painoarvot ja tärkeysjärjestys? Onko käytettävissä jo olemassa olevaa sopivaa sopimusmallia tai yleisiä ehtoja? (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 65–67.)

### 3.3.2 Hankinnoista ilmoittaminen

Hankintailmoitus käynnistää hankintaprosessin. Hankintalain kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on ilmoitettava joko kansallisesti, tai EU:n laajuisesti. Kansalliset kynnysarvot ylittävät hankinnat ilmoitetaan Edita Oyj:n hallinnoimalla sähköisellä ilmoituskanavalla [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi). Ilmoituskanava tunnetaan paremmin nimellä HILMA. Hankintailmoitukseen sisällytetään kaikki hankinta-asetuksessa mainitut tiedot. (Oksanen, 2010, 46.)

EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista ilmoitetaan EU:n laajuisesti koko sen alueella, jotta sisämarkkinoiden hyödyntämistavoite täyttyisi. Tällaisista hankinnoista julkaistaan ennakoilmoitus, hankintailmoitus ja jälki-ilmoitus, jotka laaditaan käyttäen vahvistettuja vakiolomakkeita, hankintasanastoa sekä viitenimikkeitä. Ilmoitukset julkaistaan sekä HILMA kanavalla, että Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosassa ja TED-tietokannassa (Tenders Electronic Daily). (Siikavirta, 2015, 144-145.)

### 3.3.3 Hankintaprosessin vaiheet

Julkisissa rakennushankkeissa varsinaista hankintaa edeltää tarpeiden kartoitus. Tarpeiden kartoituksessa hankinnan tarve tulee joko kansalaisilta, poliitikoilta, julkisilta toimilaitoksilta tai kaupungin maankäytön virastolta. Poliitikot päättävät esimerkiksi, paljonko tontteja kaupunki luovuttaa minäkin vuonna uudisrakentamiseen. Kaupungin maankäyttöosasto tekee maankäytön varauksia, eli päättää mihin suuntaan kaupunki laajenee ja miten maa-alat käytetään. Suurista linjauksista siirrytään yleiskaavan ja asemakaavan muutoksiin. Nämä kaikki on sisällytetty esimerkiksi kaupungin investointiohjelmaan.

Joko täsmällisempään lähivuosien investointiohjelmaan, tai vaihtoehtoisesti kauaskantoisempaan investointisuunnitelmaan. (Laakkonen 2017.)

Investointisuunnitelmasta kaupunkirakenneyksikkö poimii vuoden tarpeet ja ryhtyy töihin. Ensiksi infrastruktuuripuoli suunnittelee välttämättömät tekniset rakenteet, tarvittavat tiet, vesi- ja energialinjat yms. Perässä seuraa talorakennosasto joka seuraa investointisuunnitelmaa omalta osaltaan. (Laakkonen 2017.)

## **1. Tehtävän määrittely**

Hankintayksiköillä tulisi olla etukäteen valmisteltu kattava johtosääntö tai ohje hankintatoimeen liittyvistä keskeisistä periaatteista sekä ostotavoista. Hankintayksikkö selvittää mitä palveluita, tuotteita tai rakennelmia tarvitaan, millaisia ominaisuuksia näillä pitää olla ja millaisia vaihtoehtoja näille on markkinoilla. (Oksanen, 2010, 50; Pekkala & Pohjonen, 2014, 24.)

## **2. Kilpailuttamisvaihe**

Valitaan, mitä hankintamenettelyä käytetään. Tavanomaisimmin käytetään avointa menettelyä, tai rajoitettua menettelyä. Valintaperuste ja arviointikriteerit ilmoitetaan ja tarjouspyynnöt laaditaan sekä lähetetään. Tarjouspyynnössä on yksilöitävä täsmällisesti, minkälainen palvelu, tuote tai rakennustyö halutaan ostaa ja millaiset valitut ominaisuudet tuotteeseen on kuuluttava. (Oksanen, 2010, 50; Pekkala & Pohjonen, 2014, 24.)

Tuotteen, palvelun tai rakennustyön vaaditut ominaisuudet pisteytetään ja asetetaan tärkeysjärjestykseen, jolloin tarjouspyyntöihin on liitettävä selonteot näiden ominaisuuksien painotuksesta ja pisteytyksistä. Itse tarjouspyynnön sisällöstä säädetään tarkemmin hankintalaissa. (Oksanen, 2010, 50; Pekkala & Pohjonen, 2014, 24.)

Kilpailutukseen osallistuville tarjoajille on yleensä asetettu kelpoisuusvaatimuksia ja vähimmäisedellytyksiä, koskien luotettavuutta, taloudellista kelpoisuutta, teknisiä edellytyksiä yms. Tarjouspyyntö on hankintaprosessin tärkein asiakirja, joten se tulee laatia äärimmäisen huolellisesti, ettei siihen jää epäselvyyksiä tai tulkinnanvaraisuuksia. (Oksanen, 2010, 50; Pekkala & Pohjonen, 2014, 24.)

Hankintailmoitus tulevasta hankinnasta julkaistaan sähköisessä HILMA- järjestelmässä. Hankinnasta on myös annettava ennakoilmoitus budjettivuoden alussa. Näiden ilmoitusten perusteella yritykset pyytävät tarjousasiakirjat. Mahdollisesta suoraanhankintamenetelmästä ja itse hankinnasta voidaan julkaista vapaaehtoinen ilmoitus. (Oksanen, 2010, 50; Pekkala & Pohjonen, 2014, 24.)

Tarjouspyyntöasiakirjat lähetetään kaikille halukkaille. Nykyään suositaan sähköisiä menettelyjä, joten asiakirjat ovat saatavilla vapaasti internetistä. Halukkaat tarjoajat jättävät tarjouksensa. Rajoitetussa menettelyssä tarjouspyyntönsä jättävät vain osallistumishakemuksen jättäneet, hankintayksikön valitsevat tarjoajat. Tarjoajien tulee huomioida tarkasti hankinnalle asetetut ehdot ja mikäli tarjoaja tarjoaa tarjouspyynnöstä eroavaa ratkaisua, täytyy se hylätä. Tarjoukset on toimitettava määräajassa. (Oksanen, 2010, 50; Pekkala & Pohjonen, 2014, 24.)

### **3. Vertailu- ja päätöksentekovaihe**

Tarjouksista ei saa antaa tietoja ennen hankintapäätöksen tekemistä. Ne avataan yhtä aikaa tarjousajan umpeuduttua ja jo annettua tarjousta ei lähtökohtaisesti saa täydentää tai muuttaa tarjousajan päättymisen jälkeen. Avoimessa menettelyssä tarjoajien määrä ei ole rajattu, joten tarjouksia on odotettavissa merkittävä määrä. Ennen varsinaisten tarjousten tutkimista tarkistetaan, täyttävätkö kaikki tarjoajat niille asetetut vähimmäisvaaditukset. Ne tarjoajat, jotka eivät täytä näitä vaatimuksia, hylätään jo tässä vaiheessa. Rajoitetussa menettelyssä tätä vaihetta ei käydä läpi, koska tarjoajien kelpoisuus on seulottu jo aiemmin. (Oksanen, 2010, 50; Pekkala & Pohjonen, 2014, 25–26.)

Tarjoukset tutkitaan ja tarkistetaan. Tarjousten on täytettävä tarjouspyynnössä vaaditut ehdot ja tarjouksissa on oltava liitteenä kaikki vaaditut asiakirjat. Tarjouksia vertaillaan arvioimalla niiden koko sisältöä kaikkiin yksittäisiin vertailuperusteisiin. Tarjouksista on valittava joko pelkästään hinnaltaan edullisin, tai ns. kokonaistaloudellisesti edullisin. (Oksanen, 2010, 50; Pekkala & Pohjonen, 2014, 26.)

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta:

Tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Hinta-laatusuhteen arvioinnissa käytettävien vertailuperusteiden tulee



liittyä hankinnan kohteeseen ja mahdollistaa tarjousten puolueettoman arvioinnin. Hankintayksikön tulee ilmoittaa käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden perustelut sekä mahdolliset vertailuperusteet hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. (Hankintalaki 106§.)

Hankinta on kirjallisesti perusteltava ja näistä perusteluista on käytävä ilmi, miksi tietty tarjous on valittu parhaaksi. Hylätyille tarjoajille on annettava kirjallinen ilmoitus hankintaperusteista ja hankintapäätös on liitteineen julkista tietoa, joskin asiakirjoista on syytä poistaa liike- ja ammattisalaisuuksiksi katsottavat tiedot. (Oksanen, 2010, 50; Pekkala & Pohjonen, 2014, 26.)

#### **4. Hankintasopimuksen tekeminen**

Hankinnasta on aina tehtävä kirjallinen hankintasopimus. Sopimus solmitaan voittaneen tarjouksen tehneen kanssa, hankintapäätöksen jälkeen. Hankintasopimuksella tarkoitetaan hankintalaissa ”Erillistä kirjallista sopimusta hankintayksikön ja toimittajan välillä tavaran, palvelun tai rakennusurakan toteuttamisesta taloudellista vastiketta vastaan” (Hankintalaki 4§). Toisaalta, hankintasopimuksen sisällöstä ei juurikaan ole laissa erikseen säädetty. Lain mukaisesti, sopimus on virallisesti syntynyt vasta, kun se on allekirjoitettu ja varsinainen hankintaprosessi päättyy hankintasopimuksen tekemiseen. (Oksanen, 2010, 50; Pekkala & Pohjonen, 2014, 26; Siikavirta, 2015, 164–165.)

#### **5. Sopimuksen toteutumisen seuranta**

Sopimuksen toteutus tulee valvoa huolellisesti ja korjaaviin toimenpiteisiin on ryhdyttävä välittömästi, jos ongelmia havaitaan. Lopputulokseen tyytymätön tai lainvastaista toimintaa havainnut tarjoaja voi hakea muutosta valittamalla tapauksesta markkinaoikeudelle. Asianomainen voi myös hakea hankintaoikaisua hankintayksikölle, jolloin hankintayksikkö voi omatoimisesti korjata päätöstään hankintaoikaisulla. Käytännössä oikaisuvaatimuksen, valituksen tai hankintaoikaisun voi tehdä pois suljetut ehdokkaat ja valintaprosessissa hävinneet tarjoajat määräajan kuluessa. (Oksanen, 2010, 60; Pekkala & Pohjonen, 2014, 26.)

## **4 Hankintojen taloudelliset vaikutukset**

Kilpailutuksen vaikutuksia tarkasteltaessa tulee huomata, että odotetut edut eivät synny yksinomaan seuraamalla kirjaimellisesti hankintalainsäädäntöä menettelyineen, vaan säävutettu tehokkuuden paraneminen tai muut hyödyt toteutuvat, tai jäävät toteutumatta markkinatilanteesta, markkinoiden rakenteesta tai toimittajalle syntyvistä kannustimista riippuen. (Siikavirta, 2015, 41.)

Hankintalainsäädäntö ei kuitenkaan sisällä mitään ohjeistusta koskien tehokkuuden kannustimia, joten sen toteuttaminen jää kokonaan hankintayksikön valitsemien toimintatapojen varaan. Hankintasopimuksen huolellinen laatiminen on täten erityisen tärkeää. (Siikavirta, 2015, 41–42.)

Hankintasopimuksessa päätetään kuinka toimittaja saa maksun suorituksistaan ja kuinka nämä maksut määräytyvät. Lopullinen korvaus voidaan suorittaa esimerkiksi aiheutuneiden kustannusten mukaan, tai sovittuna kiinteänä summana. Aiheutuneiden kustannusten korvaaminen ei kannusta lainkaan toimittajaa säästämään kustannuksissa ja kustannukset karkaavatkin hyvin usein korkeiksi ja yli budjetin. Kiinteä summa taas kannustaa toimittajaa tarkastelemaan kustannusrakenteitaan ja omaa kustannustehokkuuttaan, koska säävutetut säästöt ja kustannusten aleneminen nostavat toimittajan omaa voittoa. (Siikavirta, 2015, 41–42.)

### **4.1 Kilpailuttamisen taloustieteellinen viitekehys**

Kilpailuttamiseen liittyvät tutkimukset ovat yleisesti ottaen tapaustutkimuksia, joissa tutkitaan kilpailuttamista ja sen vaikutuksia vain yhdessä kunnassa. Tuloksissa on kuitenkin paljon ainutkertaisuutta niiden tapauskohtaisuuden vuoksi ja tulosten yleistettävyyteen liittyy huomattavia rajoitteita. Tutkimuksellisesta näkökulmasta myös kontrolliryhmät olisivat tarpeellisia tutkittaessa kilpailuttamisen vaikutuksia joissakin tietyissä kunnissa. Käytännössä vertailukelpoisen kontrolliryhmän järjestäminen on kuntien rakenteellisten ja toimintapoliittisten erojen vuoksi erittäin vaikeata, tai jopa mahdotonta. (Valkama, Kallio, Haatainen, Laurila & Siitonen 2008a, 114.)

Rakennushankkeissa urakoinnilla, eli kilpailutuksen kautta toteutettavalla rakentamisella on jo pitkät perinteet ja investoinneissa (rakennushankkeissa) kilpailu on ollut kauan enemminkin sääntö kuin poikkeus. Kilpailun vaikutuksia voidaan tällöin lähestyä myös kilpailussa annettujen tarjouspyyntöjen vertailulla. Erojen esille saaminen edellyttää sitä, että tarjoajia on ollut riittävästi. (Valkama ym. 2008a, 113–114, 118.)

Valkaman ym. (2008a, 114) mukaan kilpailuttamisen taloudellisia vaikutuksia tutkittaessa muiden muuttujien vaikutus tutkimuskohteeseen tulisi eliminoida. Ulkoisia kustannusmuuttujia voivat olla esimerkiksi työehtosopimusten muuttuminen ja uusiutuminen, muutokset verojärjestelmässä ja valtion kunnille määräämät uudet tehtävät. Ulkoiset muutokset ja hankintayksiköiden sisäiset toimenpiteet voivat vaikuttaa yhtä aikaa kilpailuttamista harjoittavan kunnan kustannusrakenteeseen. Täten kunnallinen toiminta näytetään erittäin monitasoisena, jolloin kaikkien muuttujien poissulkeminen sekä huomioon ottaminen on erityisen vaikeaa. (Valkama ym. 2008a, 114.)

#### **4.1.1 Taloudellisten vaikutusten tutkiminen**

Valkaman ym. (2008a) mukaan kilpailuttamisen kokonaisvaltaisista taloudellisista vaikutuksista ei saada kattavaa tietoa käyttämällä vain yhtä tai kahta tieteellisen tutkimuksen menetelmää. Kirjoittajien mukaan empiiristä tietoa olisi syytä kerätä ja analysoida mahdollisimman monen erilaisen menetelmän avuin. Aineistoa voi kerätä haastatteluin, haavainnoin sekä kyselyin, kunnallisista asiakirjoista, tilastoista ja oikeudenkäyntipöytäkirjoista. Kuitenkin, jokaiseen edellä mainittuun menetelmään liittyvät omat ongelmansa. Esimerkiksi kunnallistaloudellisissa tilastoissa kilpailutettuja hankintoja ei ole kirjattu erillisille tileille, minkä vuoksi tilastojen antama kuva jää sangen epätarkaksi. (Valkama ym. 2008a, 121.)

Kunnan toiminta eroaa tavoitteiltaan yrityksen toiminnasta, mikä ilmenee siinä, etteivät kunnan reaali- ja rahaprosessi vastaa toisiaan. Yritys joutuu kattamaan toimintansa suoritteiden luovuttamisesta saamallaan myyntituloilla, kun kunta kattaa menonsa verovaroista. (Valkama ym. 2008a, 85.)

Kuntaa (julkinen hankintayksikkö) ja yritystä vertailtaessa talousprosessien erot ja yhtäläisyydet voidaan jakaa kolmeen ryhmään

1. Toiminnan tavoitteisiin liittyviin,
2. Itse toimintaan liittyviin ja
3. Toimintaympäristöön liittyviin eroihin ja yhtäläisyyksiin. (Valkama ym. 2008a, 85.)

Julkisen hankintayksikön hankintojen kannattavuudessa on kyse eräänlaisesta sosiaalisesta kannattavuudesta, eli pyrkimyksestä edistää kunnan jäsenten hyvinvointia. Verorahoitus- painotteisuutensa ansiosta kunnan toiminnan rahoitus on heikosti sidoksissa reaali-prosessiin. Vaikka kunta kykenisi reaali-prosessillaan tuottamaan lisäarvoa kuntalaisten maksamille verovaroille, markkinamekanismin puuttuessa aikaansaattua lisäarvoa ei voida lukea kunnan rahaprosessista. (Valkama ym. 2008a, 85–86.)

Jos yksityiset yritykset voittavat kilpailutuksia, yritysten henkilöstö maksaa omat kunnalliseronsa aivan normaalisti. Tässä suhteessa kunnallistalouden kannalta saattaa kuitenkin tapahtua merkittäviä muutoksia, jos sopimuksen voittanut yritys sijaitsee toisessa kunnassa, jolloin yrityksessä työskentelevien henkilöiden verotuskunta poikkeaa hankintakunnasta. Yrityksen tehtävänä on tietenkin tuottaa voittoa omistajilleen ja yritykset pyrkivät tekemään voittoa myös julkisista urakoista. Syntyvä voitto on yrityksille verotettavaa tuloa, josta nämä yritykset maksavat veroa valtiolle. Valtio puolestaan tilittää osan yhteisöveron tuotoista eteenpäin kunnille. (Valkama ym. 2008a, 94.)

Hankintoja ja ostopalveluja käsittelevässä kirjallisuudessa on tapana jakaa kustannukset seuraavalla tavalla

1. Tuotantokustannukset: Varsinaisesta tuotantotoiminnasta johtuvat kustannukset. Ulkopuolinen palvelun toimittaja lisää näihin kustannuksiin voittolisän.
2. Transaktiokustannukset: Kilpailuttamisen järjestämisestä sekä hallinnoinnista, sopimusten valmistelusta, sopimusten toteutumisen valvonnasta ja sopimuserimielisyyksien ratkaisemisesta aiheutuvat kustannukset.
3. Ulkoiskustannukset: Kustannukset, jotka aiheutuvat ulkopuolisille osapuolelle tuotantotapavalinnan johdosta. Ulkopuolisia ovat muut kuin tilaaja, tai tuottaja.

4. Palautumiskustannukset (kerrannaisvaikutukset): Kustannukset, jotka kuntakilpailuttajan toimenpiteistä kiertävät kunnalle takaisin paikallistalouden järjestelmässä vähentyneinä verotuloina, lisääntyneinä työllistämismenoiksi, lisääntyneinä toimeentulotukikustannuksina jne. (Valkama ym. 2008a, 89.)

Helpointa on selvittää varsinaiset tuotantokustannukset. Kilpailutusprosessin aikana laskenta perustuu tilaajan saamiin tarjouksiin. Tarjouskäsittelyn päävaiheet ovat: päätöstilanteen analyysi, tarjousten muuttaminen vertailukelpoisiksi, laskentamenetelmän ja laskentaperusteiden määrittely sekä laskenta ja tulosten, eli vaihtoehtojen edullisuusjärjestyksen esittäminen. (Valkama ym. 2008a, 89.)

Hankintalain mukaan kunnan on, tarjouspyynnön ehdoissa määritellysti, hyväksyttävä tarjouksista se, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin, tai hinnaltaan halvin. Kokonaistaloudellinen edullisuus on kriteeristä ensisijainen, vaikka määritelmää ei lainsäädännössä ole tyhjentävästi määritelty. Kokonaistaloudellisuutta arvioitaessa tarjouksia voidaan tarjoushinnan lisäksi tarkastella toimitusaikaa, käyttökustannuksia, laatua, elinkaarikustannuksia, esteettisiä tai toiminnallisia ominaisuuksia, huoltopalveluita tai teknisen tuen ja hankinnan kohteen aiheuttamia ympäristökustannuksia. Tarkasteluperusteet täytyy mainita hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa. EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa riittää vertailukriteerien tärkeysjärjestyksen ilmoittaminen. (Valkama ym. 2008a, 90.)

#### **4.1.2 Hinta**

Hinta muodostuu yhdeksi keskeisimmistä vertailu- ja valintaperusteista, joten annettujen tarjousten valinnan perusteilla tulee olla taloudellista merkitystä hankintayksikölle. Kun kysymys on julkisten varojen käytöstä, hankinnasta aiheutuville kustannuksille tulee antaa riittävä näkyvyys ja painoarvo tarjousten valintaprosessissa, joten kansallisessa oikeuskäytännössä on katsottu hinnan merkityksen olevan keskimäärin 40-60 %. Poikkeuksena kuitenkin esimerkiksi ns. ranskalainen urakka, jossa hinnan merkitys valintaan voi olla hyvinkin vähäinen. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 476.)

Ranskalaisessa urakassa, eli käänteisessä kilpailutuksessa hankinnan kokonaishinta on päätetty ja kerrottu jo hankintailmoituksessa. Eli hankintayksikkö tarjoaa tarjoajille tietyn rahasumman, jota vastaan urakka suoritetaan. Tarjoajat laskevat ja suunnittelevat, mitä he pystyvät toteuttamaan annetulla rahasummalla. Kilpailutuksen voittaa se tarjoaja, joka tarjoaa rahasummalle

parhaan vastineen. Ranskalaisessa urakassa säästöjen kannustimena toimii tieto siitä, että urakoitsija saa pitää budjetoiduista varoista mahdollisesti yli jäävät varat. Kyseisellä menetelmällä on hankittu muun muassa ympyräliit-  
tymien taideinstallaatioita. (Nevalainen 2017.)

Hankintayksikkö voi valita vapaasti, kuinka se haluaa hyödykkeen hinnoiteltavan. Valin-  
takriteerinä voivat olla esimerkiksi kiinteä kokonaishinta, kuten kokonaisurakka, tai eri-  
tellyt yksikköhinnat, eli hinta per suorite. Hinta voidaan myös määritellä jollain muulla  
perusteella, kuten suoritteen edistymisen mukaan tai aikaperusteella. Pohjois-Karjalan  
hankintatoimen edustaja Henri Haapalainen (2017a) toteaa, että hyvin yleinen käytäntö  
onkin edellyttää tiettyä hyödykkeen tuotannon edistymisen määrää. Tällöin tilaaja tilittää  
sovitun osan maksusta tuottajalle, kun hyödykkeen tuotanto on saavuttanut sovitun pis-  
teen. (Haapalainen 2017a.)

Kaikkien hankintaehtojen ei kuitenkaan aina tarvitse liittyä taloudellisuuteen, jos nämä  
eriyvät kriteerit voidaan perustella hankinnan luonteella. Esimerkiksi elintarvikehankin-  
noissa tuotteen maku ja muut vastaavat laatutekijät voivat olla valintaperusteena ja teks-  
tiilien kohdalla esteettisyys. Rakennushankinnoissa otetaan usein kriteereiksi käytet-  
tävyys, esteettisyys ja esimerkiksi ympäristöystävällisyys. (Pekkala & Pohjonen, 2014,  
477.)

Kireä kilpailutustilanne voi johtaa siihen, että tarjoajat alkavat alihinnoitella tarjouksiaan  
päästäkseen julkisen sektorin toimittajaksi. Tällöin hankintayksiköt ovat käyttäneet kes-  
kihintamenetelmää, jossa lasketaan tarjouskilpailuun valikoituneiden tarjousten keski-  
hintaa ja tämän matemaattisen keskihinnan lähin, mutta sen alittava hinta valitaan voitta-  
jaksi. Menetelmä ei kuitenkaan nykyisin ole hyväksytty tapa toimia, koska menettely on  
tarjonnut mahdollisuuden toimijoiden välisille, kartellimaiselle hintojen nostamiselle.  
(Pekkala & Pohjonen, 2014, 561.)

Tästä huolimatta, hankintayksikkö voi hylätä hinnaltaan poikkeuksellisen alhaiset tar-  
joukset. Liian alhainen hinta aiheuttaa riskin, ettei tarjoaja kykenekään suoriutumaan han-  
kinnasta sovitulla tavalla: työn laatu voi kärsiä merkittävästi, tarjoaja alkaa tinkiä velvoit-  
teistaan tai ostajalle alkaa aiheutua lisäkustannuksia. Pahimmassa tapauksessa tarjoajia  
on ajautunut jopa konkurssiin. Tällaisen, liian alhaiseksi katsotun tarjouksen hylkäämisen  
tuleekin perustua vahvaan epäilykseen tarjoajan mahdollisuuksista toteuttaa hankinta so-

pimuksen mukaisena ja ennen hylkäystään hankintayksikön on pyydettävä tarjoajalta kirjallista selvitystä tarjouksen toteutustavasta, hinnasta sekä sen perusteista. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 209.)

Hankintaa voidaan tarkastella huutokauppana, jolloin huutokauppateorian mukaan hyödyke ohjautuu sille, joka arvostaa sitä eniten, eli voi käyttää sitä parhaalla mahdollisella tavalla taloudellisesti hyödykseen. Tehokkuutta voidaan tarkastella täten sen tuottaman taloudellisen edun avulla, eli onko tarjoaja saanut hyödykkeestä parhaan mahdollisen hinnan. Julkisten hankintojen osalta pitäisi siten arvioida, onko kilpailutuksessa hankintasopimus solmittu parhaan mahdollisen toimittajan kanssa ja onko kilpailutus johtanut alhaisimpaan mahdolliseen hintaan tai hinta-laatu suhteeseen. (Siikavirta, 2015, 44.)

Ongelmaksi onkin havaittu eräs uusi menettely, eli sähköinen huutokauppa. Tarjoajat käyttäytyvät tiukassa kilpailussa harkitsemattomasti ja hätiköiden, alentaen hintojaan alle omien kustannustensa voittaakseen huutokaupan, eli tarjouskilpailun. Sähköisessä huutokaupassa voidaankin täten asettaa hinnalle laskettu alaraja, tai muita rajoituksia, jolloin hintojen liiallista polkemista voidaan kontrolloida. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 557.)

Yleisesti ottaen, annetuissa tarjouksissa hinnan tulee olla lopullinen. Hintoihin tai muihin tarjousten ominaisuuksiin kohdentuvat ”tinkimisyritykset” ovat kielletty. Yksityisellä sektorilla toimiseen tottuneet myyjät harvoin kuitenkaan tietävät tai ymmärtävät tätä. Avoin ja jatkuva neuvottelu myyntiprosessin aikana on yksityisten yritysten ja kuluttajien välillä normi, joten julkisten hankintojen tiukka kilpailutusprosessi rajoituksineen tulee monelle toimijalle yllätyksenä. Onkin suositeltavaa, että hankintayksikkö ilmoittaa tarjouspyynnössään selkeästi kilpailutuksen ehdot, kuten tarjoajien velvollisuuden ilmoittaa tarjouksessaan kaikki edellytetyt tiedot ja lopulliset hinnat. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 497.)

Palvelujen ja tuotteiden loppukäyttäjät sekä tarjoajat ovat usein kritisoineet hankintayksiköitä liiallisesta hintapainotteisuudesta valinnassa. On esitetty, että hankintayksiköiden tulisi kiinnittää tarpeeksi huomiota laatutekijöihin. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 497.)

### 4.1.3 Laatu

Kilpailuttamisessa on pyritty siihen, että hankintayksiköt saisivat mahdollisimman laadukkaita sekä hinnaltaan parhaita tarpeitaan vastaavia tuotteita, palveluja ja rakennuksia. Kilpailuttamisvelvoitteella pyritään takaamaan yhteiskunnan kannalta hinta-laatusuhteeltaan mahdollisimman hyvien hankintojen tekeminen. Kilpailuttamalla ei siis sinänsä pyritä saamaan pelkästään kaikkein halvimpia ja täten laadultaan kenties heikompia hyödykkeitä. Hyödykkeen laatu on kuitenkin suhteellinen käsite, joten käsite voidaan ymmärtää teoriassa niin, että hyödyke koetaan laadukkaammaksi, kun se valitaan toisen hyödykkeen sijaan molempien hinnan ollessa sama. (Siikavirta, 2015, 221.)

Vertailuperusteena ei sellaisenaan ole luovallista käyttää sanaa ”laatu”. Vertailuperusteet on tarjouspyynnössä sekä muissa asiakirjoissa yksilöitävä tarkemmin, eivätkä ne saa olla epämääräisiä tai abstrakteja käsitteitä, jotka aiheuttaisivat tulkintaristiriitoja ja antaisivat hankintayksikölle teoriassa rajoittamattoman valinnan vapauden. Laadun osatekijöiden määrittely voikin olla käytännössä erittäin ongelmallista ja liian korkealle asetetut vaatimukset voivat rajoittaa tarjoajia liikaa. Hankintayksikön vastuulla onkin tuntea ostettava hyödyke niin, että laatuvaatimukset osataan yksilöidä ja hyödyntää oikein. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 492.)

Hankintayksiköt, hyödykkeen toimittajat ja loppukäyttäjät arvioivat laatua omista lähtökohdistaan, kukin omalla tavallaan. Hankintalaki ei kuitenkaan määrittele hankinnoille pakollisia laatuvaatimuksia tai rajoituksia, laadun merkityksessä eri asioita erilaisissa hankinnoissa ja käyttötarkoituksissa. Hankintayksikkö päättääkin minkälaista laatua se haluaa ja vaatii, mitä laatu hankinnassa tarkoittaa, miten se määritellään ja kuinka paljon siitä ollaan valmiita maksamaan. Nämä laatuvaatimukset tulee kirjata tarjouspyyntöön ja eritoten hankintasopimukseen, jolloin puutteisiin tai poikkeamiin voidaan puuttua tehokkaasti sopimusaikana. Kilpailutusprosessin päätyttyä sopimukseen ei yleisesti ottaen voida enää lisätä uusia laatuvelvoitteita, jos niitä ei ole yksilöity tarjouspyynnössä ja voittajan antamassa tarjouksessa. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 50.)

Laatua voidaan valvoa asettamalla soveltuvuusvaatimuksia tarjoajille, joiden tulee olla suhteellisia hankintaan. Laadun huomioivia, tarjoajia karsivia perusteita voivat olla esimerkiksi verojen tai sosiaaliturvavelvoitteiden raportoitu laiminlyönti, puutteellinen kokemus, referenssien puuttuminen ja osaamisen rajoitteet. Määrittelyillä ei kuitenkaan saa



olla syrjiviä, tai tiettyjä tarjoajia suosivia vaikutuksia. Määrittelyjen ja valintaperusteitten on mahdollistettava numeerinen arviointi, eli ”pisteytys”, määrättyjen laskentamenettelyjen mukaisesti. Laatuvaatimusten pisteytyksessä voidaan huomioida lisäpistein vähimmäislaadun ylittävät tekijät. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 50.)

Asetettuja vaatimuksia ja laatutekijöiden edellytyksien voimassaoloa voidaan seurata sopimuskauden aikana. Toimitusajoista myöhästyminen, palvelutasopuutteet tai muut vakavat puutteet voivat johtaa sopimuksen irtisanomiseen, tai jopa vahingonkorvauksiin. (Pekkala & Pohjonen, 2014, 50–51.)

## **4.2 Kilpailuttamisen tehokkuus**

Kilpailun katsotaan olevan mekanismi, jonka tulisi vähentää tehottomuutta pakottamalla eri tuottajat kilpailemaan oikeudesta tarjota hyödykkeitä julkishallinnolle. Kilpailussa selviytyäkseen organisaatioiden tulee pitää hyödykkeiden kustannukset kurissa, kehittää tuotantoteknologiaa ja ylläpitää hyvää laatua. (Valkama ym. 2008a, 36.)

Täten yleisesti oletetaan, että kilpailuttamisen pitäisi johtaa pienempiin kustannuksiin. Voidaan ajatella, että avoin hankintajärjestelmä johtaa kansainvälisen kaupan vilkastumiseen, tuoden mukanaan tehokkuusetuja. Toisaalta, avoin kilpailutus on julkisten varojen tehokasta käyttöä, joka osaltaan johtaa verotuksen korotuspaineiden alenemiseen ja julkisen talouden kestävyYTEEN. (Siikavirta, 2015, 40; Valkama ym. 2008a, 34.)

Kilpailuttamisen vaikutuksia ja tehokkuutta arvioitaessa tulee kuitenkin huomata, että edut eivät synny yksinomaan seuraamalla hankintalainsäädäntöä. Käytännössä saavutettu tehokkuuden paraneminen tai muiden hyötyjen toteutuminen ovat riippuvaisia markkinalanteesta sekä markkinoiden rakenteesta ja toimittajalle syntyvistä kannustimista. Kannustimet säästöihin voivat olla riippuvaisia kilpailuttamisen toistuvuudesta, kilpailuttamisen voittamisen tavoitteen strategisista kannustimista ja hankintasopimuksen yksityiskohtaisista ehdoista. (Siikavirta, 2015, 40–41.)

Sopimuspolitiikka tarjoaa mahdollisuuksia hallita kannustimia, kuten budjetin maksimointi- ja hyötykäyttöpyrkimyksiä. Kilpailuttamistilanteessa tuottajat voivat kilpailla

myös lisälaadulla, toimitusehdoilla, maksuajoilla, takuusitoumuksilla yms. Kilpailuttaminen myöskin pakottaa huolelliseen kustannuslaskentaan, tuo esiin oikean kustannustason ja eliminoi resurssien tuhlauksen. Ainakin teoriassa. (Valkama ym. 2008a, 34.)

Julkisen valinnan teorian mukaan vahvasti hierarkkinen, virkavaltainen ja rooliorientoitunut julkinen sektori on tehoton resurssien käyttäjä, koska poliitikoilta ja viranhaltijoilta puuttuvat riittävät kannustimet kustannusten valvontaan tai hillintään. Julkisen valinnan teorian mukaan ei voidakaan olettaa, että kunnallispoliitikot kykenisivät määrittelemään sellaiset tuotantotavoitteet julkiselle hallinnolle, että ne edustaisivat alueyhteisön parasta. (Valkama ym. 2008a, 35.)

Julkisen vallan byrokraateilla onkin havaittu olevan taipumus kasvattaa tuotantoa yli sosiaalisesti soveliaan tason. Väite perustuu oletukseen, että byrokraatit ja poliitikot seuraavat omia intressejään, eli heillä on itseintressinen agenda. Yksinkertaistettuna: kunnan byrokraatit yrittävät maksimoida viranomaisen menomäärärahat omien etujensa nimissä tavoitellessaan statusta, valtaa, palkkaa ja muita virkasuhde-etuja. (Valkama ym. 2008a, 35.)

### **4.3 Kustannukset**

Laskelmilla voidaan ohjata hankintayksikön ratkaisutoimenpiteitä kilpailuttamistilanteissa, jolloin on välttämätöntä, että tuotettu informaatio on mahdollisimman relevanttia ja paikkansapitävää. Yleisesti ottaen organisaatioiden toimintaa koskevan tiedon tulisi olla luotettavaa, sillä tietoa ei nähdä potentiaaliesti vain hallinnan ja vallankäytön väliin, vaan myös organisaation tiedollisena pääomana. (Rajala ym. 2008, 57.)

On tärkeää kiinnittää huomio toiminnan kannalta oleellisiin asioihin: Mitkä ovat niitä kustannuksia aiheuttavia tekijöitä, jotka ovat tunnistettavissa sekä oleellisia tehtäessä valintoja kilpailuttamisen päätöstilanteissa. Oleellista on myös se, mitä asioita laskelmat tekevät näkyviksi ja mihin ne suuntaavat informaation käyttäjien huomion. Laskelmilla täytyy pystyä perustelemaan päätösten järkiperaisuutta, joten laskelmiin sitoutumalla pyritään tekemään tuloksellisuutta korostavia päätöksiä. Toimivan laskennan avulla myös vakuutetaan muita kilpailutusprosessin toimijoita ja varmistetaan omia valta-asemia eri neuvottelutilanteissa. (Rajala ym. 2008, 58.)

#### 4.3.1 Laskentatoimi ja kustannusten näkyvyys

Kustannuksilla ja menoilla tarkoitetaan laskentatoimessa luonnollisesti eri asioita. Meno tarkoittaa tuotannontekijän/hyödykkeen hankintahintaa, eli se syntyy tuotannontekijän vastaanottamisen hetkellä. Kustannus taas on taloudellinen uhraus, joka on tehty suoritteiden aikaansaamiseksi. Laskentateoreettisesta näkökulmasta kunnallisen kustannuslaskennan kustannukset kuvaavat paremmin transaktiokustannuksia kuin kunnallisen kirjanpidon menoja. Kunnallistalouden kustannuksia ei voida kuitenkaan suoraan yhdistää kilpailutusprosessin kustannuksiin luotettavalla tavalla, koska kunnissa harjoitettava kustannuslaskenta on vapaaehtoista sekä vaihtelevaa kunta- ja virastokohteista riippuen. (Valkama ym. 2008a, 106.)

Perinteisen kustannuslaskennan sijaan toimintolaskentaa on alettu implementoimaan toiminnan ylläpidosta aiheutuvien kustannusten seurantaan. Toimintolaskennan yhtenä tavoitteena on tunnistaa, sekä luokitella toiminnan ylläpidosta johtuvia kustannuksia siten, että organisaatio voisi toimintoja tehostaakseen luopua tarpeettomista ylläpitotoimenpiteistä. Tutkimusten mukaan toimintolaskenta ei kuitenkaan kunnallistaloudessa ole vielä kovin laajassa käytössä. (Valkama ym. 2008a, 106.)

Uudet toimintatavat hankintayksiköissä muuttavat kustannusten syntymekanismeja. Monet sopimusneuvottelut vaativat merkittävästi kilpailutusprosessin osapuolten aikaa ja aiheuttavat näin runsaasti ”laskelmissa näkymättömiä” kustannuksia. Tämä johtaa nopeasti siihen, että taloudellisuus ja toteutunut tuloksellisuus voi olla raportoitua näkyvää tuloksellisuutta huonompi. (Rajala ym. 2008, 57–58.)

Näkyvät ja näkymättömät kustannukset voidaan eritellä seuraavasti: Kilpailuttamispäätöksenteon aikaan käytetään kustannusarvioita ja laskelmia, joiden tuottama kustannusinformaatio näyttäytyy näkyvinä kustannuksina. Näkyvät kustannukset voivat olla esimerkiksi ostettujen palvelujen hinnat, talousarviossa eri kohteille suunnatut määrärahasumat, yms. Nämä kustannukset sisältyvät laskelmiin, jotka nostetaan avuksi päätöksentekijöille päätöksentekoa varten. (Rajala ym. 2008, 62–63.)

Kaikki kustannukset eivät kuitenkaan esiinny päätöksentekotilanteessa, vaikka ne voisivat olla relevantteja kilpailuttamista koskevassa päätöstilanteessa. Nämä kustannukset

ovat näkymättömiä kustannuksia. Näkymättömät kustannukset voivat olla ennalta arvaamattomia, hankalasti ennakoitavissa olevia tai tiedossa olevia, mutta jostain syystä tarkastelun ulkopuolelle jääneitä kustannuksia. (Rajala ym. 2008, 62–63.)

Näitä näkymättömissä olevia kustannuksia voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta: organisaation yleisen tehottomuuden, tai kilpailuttamisen päätöstilanteiden näkökulmasta. Organisaation tehottomuuteen viittaavista kustannuksista käytetään nimitystä piilokustannus ja kilpailuttamisen päätöstilanteisiin liittyvistä kustannuksista käytetään termiä näkymätön kustannus. Kun viitataan kumpaankin näistä, puhutaan kokonaisuudessaan näkymättömistä kustannuksista. (Rajala ym. 2008, 58.)

Julkisten hankintayksiköitten hankintapäätöstilanteissa on pohdittava, mitä kustannuksista kertovaa informaatiota otetaan mukaan laskelmiin (näkyvät kustannukset) ja mitä jää havainnoinnin ulkopuolelle (näkymättömät kustannukset)? Keskeistä on se, mitä verrataan ja millä aikavälillä. Päättäjien tulee olla perillä vaihtoehtoista, joita vertaillaan ja aikavälistä, johon päätös (tulevaisuudessa) kohdistuu. (Rajala ym. 2008, 61–62.)

Laskentatoimen päätöksentekoon liittyvät ongelmat ovat laajuusongelma, mittaamisiongelma, arvostusongelma ja kohdistamisiongelma. Kilpailutusprosessin aikana päätöksenteon kustannukset näyttäytyvät eri tavoin erityisesti sen mukaan, miten nämä ongelmat rajataan:

- Laajuusongelman ratkaisussa pitäisi pyrkiä ottamaan mukaan kaikki päätöstilanteessa relevantit kustannukset. Jos kaikki relevantit kustannukset eivät sisälly informaatioon, osa kustannuksista jää näkymättömiksi.
- Mittaamisiongelmassa on kyse siitä, miten mukaan otettavat kustannukset saadaan mitatuiksi.
- Arvostusongelman ratkaisussa päätetään se, millä perusteella kustannukset arvostetaan.
- Kohdistamisiongelman ratkaisussa erotetaan usein kaksi alaongelmaa: kustannusten ajallinen kohdistaminen eli kustannusten jaksottaminen ja kustannusten kohdistaminen tietylle toimenpiteelle. (Rajala ym. 2008, 62.)

Näiden perusongelmien ratkaisulla on päätöksenteon kannalta suuri merkitys. Eritoten laajuusongelman ratkaiseminen on keskeisessä asemassa, kun harkitaan toiminnan ulkoistamista, tehdään vertailuja eri vaihtoehtojen välillä, asetetaan myyntihintoja tai toimitaan sisäisillä markkinoilla. (Rajala ym. 2008, 61–62.)

### 4.3.2 Transaktiokustannukset

Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan tässä tapauksessa kustannuksia, jotka aiheutuvat kilpailutusprosessista, sopimuksen valmistelusta ja sopimuksen valvonnasta. Transaktiokustannuksia ovat siis rutiinien hoidosta aiheutuvat kustannukset. Transaktiokustannukset aiheutuvat tyypillisesti markkinoiden hyödyntämisestä sekä vallan käyttämisestä organisaatiossa. Transaktiokustannukset voidaan jakaa muuttuviin ja kiinteisiin kustannuksiin samaan tapaan kuin muutkin tuotantokustannukset. (Valkama ym. 2008, 100.)

Transaktion suorittaminen edellyttää sopimuskumppanin löytämistä markkinoilta. Sopimuskumppaniehdokkaan kanssa vaihdetaan informaatiota, käydään prosessiin kuuluvat neuvottelut, tehdään sopimus ja valvotaan sopimusehtojen toteutumista. Täten tyypillisimpiä markkinatransaktiokustannuksia ovat esimerkiksi viestintä- ja neuvottelukustannukset. Yksityiskohtaisemmin eriteltynä markkinatransaktiokustannukset voidaan jakaa sopimusvalmistelu-, sopimuksenteko-, sopimusseurantakustannuksiin sekä sosiaalisten suhteiden hoitamiskustannuksiin. (Valkama ym. 2008, 101.)

Kun ajatellaan kunnallishallinnon (hankintayksikkö) hankintapoliittisia linjauksia, markkinatransaktiokustannusten huomioiminen on erityisen tärkeää, koska markkinatransaktiokustannukset aiheutuvat kilpailutuksessa aina riippumatta siitä, kuka tarjouskilpailun voittaa ja mikä on sopimushinta. Kilpailuttamisessa saavutetuista tuotantokustannusten säästöistä pitäisikin vähentää:

1. Kilpailuttamiskustannukset
2. Järjestelmän hallinnointikustannukset
3. Tuotannon valvontakustannukset
4. Sopimustarkistuksista ja -muutoksista käytävien neuvottelujen kustannukset
5. Tuottajien mahdollisesta kartellisoitumisesta seuraavat kustannukset. (Valkama ym. 2008, 101.)

Kilpailuttaessaan hankintojaan kunta (hankintayksikkö) joutuu laatimaan julkisia ilmoituksia, vertailemaan saamia tarjouksia, teettämään juridiikkaan perehtyneillä ammattilaisilla sopimusasiakirjat sekä käymään tuottajan kanssa neuvotteluja. Sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen alkaa koko sopimuskauden kestävä sopimuksen valvonta ja seuranta, jonka aikana osapuolet valvovat sopimusehtojen toteutumista. Tarvittaessa sopi-

muksen sisällöstä neuvotellaan sen solmimisen jälkeenkin ja ongelmatilanteissa asianomaisten kanssa jopa käräjöidään. Nämä kaikki aiheuttavat kustannuksia. (Valkama ym. 2008, 102.)

Kilpailutuksessa puhdas hankintahinta ei yleisesti ottaen kerro mitään siitä aiheutuneista transaktiokustannuksista. Tämän vuoksi ostohintaan tulisi lisätä ostavan organisaation, prosessiin liittyneet toimintakulut. Ostavan organisaation kaikki kilpailutuksen aikana aiheutuneet kulut eivät kuitenkaan välttämättä ole transaktiokustannuksia, vaan nämä kulut olisivat aiheutuneet huolimatta siitä, tehtiinkö kilpailutus vai ei. (Valkama ym. 2008, 104.)

Kunnallisen taloustilastoinnin laadinta perustuu kunnalliseen kirjanpitoon, mutta tämä kirjanpito ei kuitenkaan tunne transaktiota käsitteenä. Tästä syystä transaktioiden hoitamisesta aiheutuneet menot kirjataan useille eri menolajeille, mutta niitä ei kirjaushetkellä eritellä sen suhteen, onko meno aiheutunut transaktion hoitamisesta vai jostain muusta. Jos kunnalla (hankintayksiköllä) on oma hankintatoimisto, hankintatoimiston menot kirjataan omalle kustannuspaikalleen. (Valkama ym. 2008, 104.)

Välittömien tulo- ja menovaikutusten lisäksi kunnan suorittamat hankinnat saavat aikaan myös välillisiä sekä kerrannaisia vaikutuksia alue- ja paikallistaloudessa. Näitä ovat muun muassa tulot, työllisyys, palkat ja verotulot. Yritykset hankkivat tuotteita alueen muilta yrityksiltä ja toimijoilta, jolloin syntyy välillisiä tulo- ja työllisyysvaikutuksia. Julkisen hankintayksikön hankintojen seurauksena työllistyneiden ihmisten ostot puolestaan tuottavat kerrannaisvaikutuksia, joista osa voi suuntautua alueen ulkopuolelle aluetalouden vuotoina. Aluetalouden vuotoa voi tapahtua esimerkiksi silloin, kun kilpailutuksen voittaa kunnan ulkopuolella toimiva taho, esimerkiksi ulkomaalainen rakennusyritys. (Valkama ym. 2008, 109.)

#### **4.4 Kunnallisen kilpailutuksen kokemuksia**

Kuntien edustajien mukaan kunnallinen hankintatilastointi on erittäin pienimuotoista ja puutteellista. Valkaman ym. (2008b) mukaan esimerkiksi hallintokuntien tekemistä erillishankinnoista ei pidetä tilastoja lainkaan. Joitakin yhteishankintoja tilastoidaan hankintatoimen sisäisen seurannan osana. Kuntien edustajien mukaan kunnat kokevat tilastoin-

tiin ja erillisiin selvityksiin pohjautuvan tiedon tuotannon liian työlääksi. Joillain hankintatoimistoilla ei ole esimerkiksi tietoa siitä, millaisia hankintasopimuksia jäsenkunnilla on voimassa. (Valkama, Kallio & Kankaanpää, 2008b, 82.)

Viime vuosina hankintatoimintaa on alettu keskittää ja hankintatoimijoiden kuntayhteistyötä laajentaa. Kuntien edustajat ovat kertoneet, että monet kunnat ovat keskittäneet usein toistuvat hankintansa sekä puitesopimusten kilpailutukset seutukunnan yhteiselle hankintatoimistolle. Tällaisella keskittämällä sekä yhteistyön lisäämisellä pyritään lujittamaan hankintatoimijoiden asiantuntemusta, laatua ja ammattimaisuutta. (Valkama ym. 2008b, 83–84.)

Hankintayhteistyötoiminnan yleistyminen on kuitenkin alkanut herättää närää yritysten ja elinkeinoelämän piirissä. Yritysten edustajat pelkäävät hankintayhteistyön kasvattavat hankintojen keskikokoa, jonka seurauksena pienyritysten kilpailuasetelma kaventuisi ja kilpailumahdollisuudet voisivat heikentyä merkittävästi. Elinkeinoelämän piirissä pohditaankin, kuinka pienyritykset voisivat verkostoitua tehokkaammin ja jopa liittoutua konsortioiksi. Tällä tavoin monet pienet yritykset voisivat osallistua tarjouskilpailuun yhteisellä tarjouksellaan. (Valkama ym. 2008b, 84.)

Kilpailuttaminen kokonaisprosessina aiheuttaakin luonnollisesti kustannuksia sekä kunnille että tarjoajille. Tarjoajien pitää perehtyä kilpailuttajan toiveisiin, uhrata omaa työaikaansa ja joissain tapauksissa hankkia jopa täydennyskoulutusta. Ensimmäisten tarjousten tekemisessä työmäärä ja kustannukset ovat suuria. Kuitenkin, useamman samankaltaisen kilpailutuksen jälkeen kuntien tarjouspyynnöt kehittyvät ja saavat vakiintuneita määrämuotoisia sisältöjä, jolloin kilpailutusprosessin kustannukset vähenevät. (Valkama ym. 2008b, 84–85.)

Esimerkkinä: yritys voi käyttää tarjouksen tekemiseen kahdesta tunnista kahteen viikkoon urakan koon mukaan. Erityisesti kansainväliset tarjouskilpailut vaativat merkittävästi suuremman työpanoksen laajuutensa vuoksi. Tarjouksia yhtiö voi tehdä useita satoja vuoden aikana, joista yhtiö ei välttämättä voita kuin murto-osan, jos yhtäkään. Tarjouksia suunnittelemassa ja muotoilemassa voi olla useita eri henkilöitä, jotka aiheuttavat luonnollisesti kuluja yritykselle. Näiden seikkojen vuoksi tarjouskilpailuihin osallistumisen kustannukset ovat potentiaalisesti erittäin huomattavat. Tarjoajien näkökulmasta merkit-

tävä osa tarjouskilpailuihin liittyvästä panostuksesta onkin tuottamatonta työtä. Tarjouksen suunnittelua ja rakentamista ei voi suoraan laskuttaa kilpailutukseen osallistuessaan yrityksen tarjouksessa. Tähän sisältyykin riski siitä, että itse urakan kehittäminen lyödään laimin, kun kaikki huomio keskittyy helposti tarjousten tekoon. (Valkama ym. 2008b, 85.)

Valkaman ym. (2008b) haastatteleman, Tampereen kehyskuntien hankintapäällikön mukaan hankintasopimusasioiden hoitaminen on kunnissa melko kehnolla tasolla. Monessa hallintokunnassa menetellään niin, että hankinnasta tehdään virallisesti vain hankintapäätös, eikä mitään hankintasopimusta välttämättä laadita ollenkaan. (Valkama ym. 2008b, 86.)

Kyseisen menettelyn voidaan kuitenkin katsoa olevan äärimmäisen sopimaton ja nykyisillä standardeilla laiton. Hankinta päättyy voimassa olevan hankintalain mukaan aina hankintasopimuksen solmimiseen ja hankintasopimus on toteutettava erillisenä, kirjallisena sopimuksena. (Hankintalaki 128§.)

Toisena yleisenä menettelytapana on havaittu olleen hankintasopimuksen tekeminen toimittajan tai myyjän sanelemilla ehdoilla. Kuntien omat sopimuspoliittiset sisäiset linjaukset ja ohjeistukset ovat vaatimattomat, elleivät olemattomia. Valkaman ym. (2008b) haastatteleman hankintapäällikön mukaan kuntien sopimuspolitiikka jää kauaksi siitä, mitä se on esimerkiksi puolustusvoimissa. Puolustusvoimat hankkii jatkuvasti kalustoa, asejärjestelmiä ja tukipalveluja, joten puolustusvoiman hankintakäytännöt ovat erittäin harjaantuneet. Puolustusvoimissa jokaisesta hankinnasta tehdään tarkka sopimus, jotka arkistoidaan huolellisesti. Puolustusvoimilla on myös voimassa olevat sopimuspoliittiset linjaukset sekä lisäksi kaupallisten toimien virkahenkilöstöä, joita kunnallishallinnossa ei ole laisinkaan. (Valkama ym. 2008b, 86–87.)



## **5 Rakennusurakoiden kilpailuttamisen ennakoimattomia vaikutuksia**

Otsikoihin pääsevät yleisesti ottaen vain kaikkein törkeimmillä tavoin epäonnistuneet rakennushankkeet. Ne herättävät kenen tahansa huomion vuosien myöhästelyllään, satojen miljoonien eurojen budjettiylityksillään ja rajuine laatupuutteineen. Täten kansan huulilla pyörivätkin vuodesta toiseen nämä saman tyyppiset, valtion tason maksihankkeet, joissa ongelmat ja puutteet kertaantuvat eksponentiaalisesti verrattuna kunnallisiin rakennushankkeisiin.

Hyödykkeiden laadun suhteen on muistettava, että laatu on erilaisten hyödykkeiden kohdalla havaittavissa eri tavoin. Esimerkiksi tuoreen elintarvikkeen laatu on arvioitavissa silmämääräisestikin erittäin perusteellisesti hankintahetkellä, mutta rakennusten laatu on vaikeammin havaittavissa. Mahdolliset laatuongelmat ovat havaittavissa yleensä vasta hankinnan ja käytön jälkeen, tai laatukysymys voi olla subjektiivinen, jolloin se riippuu loppukäyttäjän yksilöllisestä kokemuksesta (esim. soveltuvuus suunniteltuun tarkoitukseen) sekä tehdyistä havainnoista. (Siikavirta, 2015, 221.)

### **5.1 Esimerkkejä laatuongelmista ja kustannusylityksistä**

Viime aikojen kuuluisimpia kustannukset ylittäneitä sekä laatuongelmista kärsiviä julkisia rakennushankkeita ovat esimerkiksi Olkiluodon ydinvoimala, eduskuntatalon peruskorjaus, länsimetro ja Jätkäsaaren Pitsitalo.

#### **Case Pitsitalo:**

Helsingin kaupungin omistama Jätkäsaaren pitsitalo valittiin 2014 vuoden parhaaksi betonirakenteeksi. Rakennus sai palkintoja vaativasta sekä taidokkaasti toteutetusta arkkitehti- ja rakennesuunnittelusta sekä erittäin laadukkaasta toteutuksesta. Rakennuksessa on kuitenkin sen valmistumisen jälkeen havaittu useita kosteusvaurioita. (Mokkila & Sandell, 2017.)

Vaurioita ja ongelmakohtia on korjattu sitä mukaa kun niitä on löytynyt, mutta perustavanlaatuisia syytä kosteusvaurioille ei ole kaikista yrityksistä huolimatta löydetty. YLE:n haastattelun mukaan, HEKA-kantakaupungin kiinteistöpäällikkö Jussi Isoaho sanoo: ”Veden tulevan sisälle vain tietyllä sateella ja tietyllä tuulella. Meidän täytyy ensiksi löytää vahingonaiheuttaja, jota ei ole saatu selville.” (Mokkila & Sandell, 2017.)

Tilanne ei asiantuntijoiden mukaan ole poikkeuksellinen, vaan uudiskohteissa tulee usein vastaan korjaustarpeita. Varsinkin kosteusongelmien katsotaan olevan riesa koko Suomessa. Rakentamisen Laatu RALA Ry tiedotti ympäristöministeriön ja kiinteistö- ja rakennusalan uusista suosituksista ja toimintamalleista, joiden avulla kosteusongelmia pyritään vähentämään. Jatkossa tilaajan tulee laatia kosteudenhallintaselvitys, jolloin rakennushanke saisi kosteudenhallintakoordinaattorin, joka seuraa kosteudenhallintaa koko rakennusprojektin ajan. (Mokkila & Sandell, 2017.)

Tosin, kosteusmittaajakaan ei ole immuuni virheille. Nevalainen (2017) kertoo eräästä tapauksesta, jossa kosteusmittaaja teki perustavanlaatuisia kalibroituvirheitä betonirakenteiden kosteusmittauksissaan. Virheellisten mittaustulosten johdosta urakoitsija päälysti betonilattian ennen aikaisesti. Rakenne ei peitettynä enää pystynyt kuivumaan, joten ongelman havaittuaan urakoitsija joutui purkamaan jo tehdyt päällystykset, aiheuttaen merkittäviä lisäkuluja. (Nevalainen 2017.)

Kosteusongelmien ei katsota olevan perua kuitenkaan yksistään rakennustyömaan virheistä. Usein tekemisen virheiden rinnalle nousevat yksityiskohtien suunnitteluvirheet, jotka kumpuavat jo tilausvaiheen huolimattomuudesta. Rakennuksia ei välttämättä myöskään käyttöönottovaiheessa säädetä oikein eikä niitä käytetä ja huolleta asianmukaisesti. (Kallunki 2017.)

### **Case Olkiluoto:**

Olkiluodon ydinvoimala taas on 8,5 miljardin euron hintalapullaan yksi maailman kalleimmista rakennuksista. Se on hintavampi kuin yksikään pilvenpiirtäjä tai luksusrakennus ja kustannusten kasvun katsotaan johtuneen vuosien viivästyksistä sekä kustannusarvioiden virheellisyydestä. Uuden reaktorin rakennustyöt aloitettiin 2005 ja sen piti valmistua 2009. Reaktorin valmistumisesta on kuitenkin annettu valmistumisarvio vuodelle 2018. Reaktori on siis myöhässä yhdeksän vuotta. (Saarinen 2014.)

Asennustyöt seisovat, kun suunnittelutyö ei etene. Osapuolet syyttelevät toisiaan eikä todellisia ongelmia ole tunnistettu tehokkaasti. Ongelmat, kustannusylitykset ja viivästykset jatkuvat kasautumistaan ja reaktorin kustannusylitykset ovat kansainvälisen välimiesmenettelyn selvittelyssä. Kokonaistappiot lähentelevät neljää miljardia ja näille summille on löydyttävä maksaja, eli ”syyllinen”. Urakasta vastaava ranskalainen teollisuuskonserni Areva on vaatinut tilaajalta, eli Teollisuuden Voimalta tähän mennessä 2,7 miljardia. TVO puolestaan on vaatinut rakentajilta 1,8 miljardia viivästysten takia. (Saarinen 2014.)

Voimalan rakentamisen yhteydessä on raportoitu 1500 laatupoikkeamaa laadunvalvontaorganisaatioille sekä viranomaisille. Rakennustyön laatu ei raporttien mukaan aseta sille täytettyjä tiukkoja vaatimuksia. Tapetilla on ollut muun muassa hitsausten tekeminen työmaalla ilman tarvittavaa ohjeistusta tai pätevyyttä, hitsauslaadun ollessa kelvotonta, betonivalujen laatu ja kestävyys, automaatiojärjestelmien puutteet sekä yleisesti kehnoin työvalvonta. (Säteilyturvakeskus 2007.)

Urakasta vastaava rakentaja Arava on varaton, konkurssin partaalla ja siirtymässä toisen ranskalaisyhtiön omistukseen, joten Olkiluodon rakentamista on jouduttu rahoittamaan ulkomaisin lainavaroin. Ranskan valtio on luvannut hankkeelle 4 miljardin euron avun, josta kolme miljardia on jo myönnetty. Ranskalla onkin valtiona melko vahva motiivi saada voimala rakennettua kunnialla loppuun, koska siitä saadaan kansainvälinen referenssi. (Leino 2017.)

On kuitenkin vaarana, että Aravan ajautuessa kilpailijansa EDF:n omistukseen, reaktorin rakentaminen hyytyy entisestään. Energiayhtiö EDF on ilmoittanut, ettei se halua Olkiluodon 3. reaktoria vastuulleen, varsinkin kun EDF:llä on tekeillä vastaavanlainen ydinvoimala Luoteis-Ranskassa, joka on sekin erittäin myöhässä aikataulusta. Täten pelätäänkin, että mahdollisessa yritysfuusiossa EDF siirtää osaavimmat työntekijät Olkiluoto 3:n työmaalta Ranskaan. (Harmanen 2016.)

### **Case Länsimetro:**

Toisenlaisia ongelmia on tarjonnut Suomen oletetusti kuuluisin epäonnistunut, kustannukset ylittänyt julkinen rakennushanke, länsimetro. Länsimetron kustannukset ovat kahdessa vuodessa liki kaksinkertaistuneet ja aikataulu romutettu useaan kertaan. Metroa

ovat myöhästyttäneet muun muassa liian myöhään tilatut savunpoistoluukut, epäonnistunut virtakiskojen asennus, junien tunnistimet tukkiva kivipöly, turvallisuustestit, petollinen maaperä, asemalaitureiden väärä pituus, junien väärä pituus, turhaksi osoittautuneet jo rakennetut laituriovet, liian hitaasti sulkeutuvat palo-ovet, työmaalta kähvelletyt kuparikaapelit sekä yllättävän kalliit yleisökäymälät. (Hakkarainen 2016; Mansikka 2017; Moilanen 2016; Moilanen 2017.)

Länsimetron kustannukset ovat tuplaantuneet alkuperäisestä 450 miljoonan hinta-arviosta 1,2 miljardiin, mutta kuitenkin vain kourallinen ihmisiä tietää mihin länsimetron miljoonat valuvat, eivätkä edes rahoituksesta päättävät poliitikot eivät tiedä, miten kulut ovat jakautuneet. Hankkeesta vastaa Länsimetro Oy, eli yhtiö, jolla ei ole velvoitetta antaa yksityiskohtaisia tietoja kuluista, yrityssalaisuuteen vedoten, vaikka sen omistavatkin yhdessä Helsingin ja Espoon kaupunki, eli veronmaksajat ja heidän edustajansa. Helsingin kaupunki onkin vaatinut, että Länsimetro Oy:n päätösasiakirjat on tuotava julkisiksi. (Moilanen 2017; Oksanen 2016.)

Länsimetro koostuu 281 erilaisesta urakasta, sopimuksesta sekä tilauksesta. Mukana on toista kymmentä yritystä pääurakoitsijoina ja lukemattomia muita aliurakoitsijoina. Kokonaisurakan hinnassa on myös 337 miljoonan euron osuus yllätyksellisistä töistä, jotka ovat ilmenneet vasta, kun rakentaminen on ollut jo käynnissä. Odotettua enemmän on tullut maksamaan myös suunnittelutyö, jonka hinta on kaksinkertaistunut urakan aloittamisesta. Myös sähkötyöt, tietojärjestelmät ja lvi-urakat ovat syöneet yli 70 miljoonaa euroa enemmän kuin niille alun perin budjetoitiin. (Moilanen 2017.)

Länsimetro on jatkunut hankkeena lähes kymmenen vuotta. Tänä aikana tekniikka on edennyt ja viranomaisten vaatimukset turvatoimista ja esimerkiksi asemien esteettömyydestä ovat lisääntyneet huomattavasti. Esimerkkinä: alkuperäisessä hankesuunnitelmassa oli luonnosteltu vain yksi esteetön sisäänkäynti kullekin metroasemalle, mutta työn edetessä vaatimukset kiristyivät, joten nyttemmin kaikki sisäänkäynnit on täytynyt muuttaa esteettömiksi. (Moilanen 2017.)

Syynä budjetin ja aikataulun röyhkeille ylityksille on esitetty johto-organisaation heikkoutta ja osaamattomuutta. Hanketta on käytännössä johtanut Sweco rakennuttajakon-

sulttiyrittäjä, jolla on tietysti omat intressinsä. Hankkeen rakennuttamispalveluille on allokoitu 63 miljoonaa euroa, joista reilusti suurin osa on Swecon palkkakustannuksia. (Arola 2017; Moilanen 2017.)

Rakennustyön jakaannuttua lukuisiin pääurakoihin ja niiden aliurakoihin, on syntynyt paljon rajapintoja ja katvealueita, eivätkä urakoijat ole perillä toistensa tekemisistä. Jako on tehty alun perin säästöjä tavoitellen, mutta näyttää siltä, että tästä on vain syntynyt harmaita vyöhykkeitä, jotka eivät ole kenenkään vastuulla. (Arola 2017; Malmberg 2016.)

## **5.2 Hankkeiden onnistumisten ja epäonnistumisten syitä**

### **5.2.1 Julkisten varojen poliittinen käyttö**

Helsingin kaupungin rakennusviraston mukaan 95 % Helsingin rakennushankkeista on joko pysynyt budjetissaan, tai jopa alittanut sen. Onnistuneet hankkeet eivät kuitenkaan kovin usein pääse otsikoihin, joten ihmisten mieliin jäävät vain epäonnistuneet hankkeet, jotka toisaalta ovatkin epäonnistuneet erittäin huomattavalla tavalla. (Pikkanen 2016.)

Syyksi budjettien ylitykselle on esitetty julkisten hankkeiden vahvaa poliittista taustaa. Hankinnat budjetteineen ovat poliitikkojen päätettävissä, jolloin valtaa käytetään hankkeen luonteen mukaan. Osa ajaa hankkeen toteuttamisen puolesta, toiset taas voivat olla sitä vahvasti vastaan. Päättävävallan omaavilla politikoilla voi olla tietoisia intressejä hanketta kohtaan, tai sitä vastaan. (Pikkanen 2016.)

Päättäjille esitetyt, hankesuunnitelmien perusteella tehdyt kustannusarviot pettävät kuitenkin turhan usein. Poliittinen tahto hankintaa kohtaan voi syntyä todella nopeasti, jolloin hankesuunnitteluun ei allokoida tarpeeksi aikaa tai varoja. Kustannusarviot tehdään kevyin perustein, ilman kattavaa selvitystyötä. Hanke saakin poliitikoilta huomattavasti helpommin siunauksen, kun esitetyt kustannukset ovat alakantissa. Hanke katsotaan edullisemmaksi kuin se todellisuudessa ehkä on. Jos kustannusarvio taas tehtäisiin laveamella hintahaarukalla, tai yläkanttiin, pelätään toteutuvien kustannusten hakeutuvan ylärajan pintaan. (Häkkinen 2016.)

Tästä päästään taas toiseen seikkaan, eli julkisen rahan käyttöön. Konsultit, urakoitsijat ja alihankkijat laskuttavat kaiken tehdyn työn äärimmäisen tarkasti, eikä toimijoiden esittämissä hinnoissa ole liiemmin jouston varaa. Julkinen raha on yksityisille toimijoille huomattavan houkutteleva rahoituksen lähde, koska hankkeet ovat suuria, julkisen rahan luottotappioriskin ollessa käytännössä nolla. Valtio tai valtion omistama yhtiö maksaa laskunsa hyvin säntillisesti. (Pikkanen 2016.)

### 5.2.2 Selvitysmiehen raportti valtion rahoittaman rakentamisen ongelmista

Selvitysmies Erkki Virtanen velvoitettiin hallituksen toimista selvittämään valtion rahoittamien rakennushankkeiden suunnittelun ja toteuttamisen tehokkuutta sekä aikataulu- ja kustannusongelmia, ja esittämään selkeitä suosituksia näiden ongelmien vähentämiseksi. Selvityksessä on käyty läpi, melko suppean otannan kautta, viime vuosien rakennushankkeiden onnistumista. (Virtanen 2017.)

Selvityksen otannan perusteella valtion rahoittamat hankkeet näyttävät pääsääntöisesti epäonnistuvan. Virtanen käyttää tutkiminaan esimerkkihankkeina Kehärataa, Olympiastadionin peruskorjausta, Länsimetroa sekä Musiikkitaloa, joiden alkuperäinen yhteenlaskettu kustannusarvio oli 1,6 miljardia euroa, joka kuitenkin ylittyi 0,8 miljardilla eurolla, eli lähestulkoon puolella. (Kauppalehti 2017; Virtanen 2017.)

Virtasen selvityksen mukaan esimerkiksi Olympiastadion-hankkeessa kustannusten ylityksiin paneuduttiin vasta neljä vuotta ohjausryhmän perustamisen jälkeen, vaikka kustannusten vahtiminen oli juuri ohjausryhmän päätehtävä. Ohjausryhmässä on ilmeisen tarmokkaasti keskitytty alkuvuosina vain kahvinjuontiin ja pullan syöntiin. (Kauppalehti 2017.)

Virtasen (2017) mukaan epäonnistuneita hankkeita on leimannut muutamat yhteiset piirteet, kuten: teknisten selvitysten puutteellisuus, valmistelutöiden laiminlyönti, hankkeen aikataulun kiireellisyys, päätöstentekijöiden hyväuskoisuus sekä liiallinen keskittyminen lopputulokseen huolellisen suunnittelun sijaan. Toteutusvaiheen ongelmiksi todettiin asiakkaan tarpeiden ja markkinatilanteen muutokset, epäonnistumiset johtamistyössä ja ai-dot yllätykset (konkurssit, lakot yms.) (Virtanen 2017.)

Virtasen (2017) mukaan rakentamisessa ongelmien keskeisessä pisteessä on ollut projektiosaamisen riittämätön määrä ja laatu. Selvitysmies esittääkin projektiosaamisen koulutuksen lisäämistä korkeakouluasteella sekä allianssimallin hyödyntämistä jatkossa jokaisessa valtion rakennushankkeessa. (Virtanen 2017.)

Allianssi on yhteistoimintamalli, jossa alkuvaiheen suunnitteluun panostetaan suuresti. Kaikki hanketta koskevat merkittävät päätökset tehdään johtoryhmässä, johon kuuluvat tilaaja, suunnittelija ja rakentaja. Päätösten on oltava yksimielisiä ja jokaisella osapuolella on veto-oikeus. Asioista neuvotellaan niin kauan, kunnes niistä päästään yhteisymmärrykseen. Kustannushyödyt- sekä mahdolliset tappiot jaetaan osapuolten kesken. (Kaupalehti 2017.)

Selvitysmies esittää myös hankkeiden johtoelimeen nimitettäväksi valtion edustajan, jolla on riittävästi taloudellista asiantuntemusta ja riittävät valtuudet toimia rakentamisen asiantuntemusta edustavana valtion edustajana. Rahoituspäätökseen tulee myös liittää valtiolle oikeus keskeyttää rahoitus, mikäli hanke poikkeaa kohtuuttomasti sekä perusteettomasti alkuperäisistä suunnitelmista. Tällöin valtion rahoitusosuus tulee määritellä sekä euromääräisenä enimmäissummana, että prosentuaalisena enimmäismääränä. (Virtanen 2017.)

### **5.2.3 Budjettiylityksiin reagoiminen**

Julkinen sektori on lähes poikkeuksetta ottanut ylimenevät kustannukset maksettavakseen, silloinkin kun sopimusehdot olisivat mahdollistaneet toisenlaisen menettelyn. Tämä osaltaan mahdollistaa tarjoajalle vastaisuudessaakin tahallisen alihinnoittelun, jolla tarjoaja voittaa kilpailun. (Pennanen 2013.)

Tähän toisaalta kannustaa itse hankkeiden luonne. Rakennushankkeet tulevat lähtökohdaisesti hankintayksikön (valtio, kunta) välittömään käyttöön ja tarpeeseen, jolloin urakan aikana havaittavat kustannusylitykset eivät itsessään ole järkevä peruste peruuttaa koko transaktiota. Jo tehdystä työstä on maksettava palkat sekä materiaalit, jolloin sopimusehtojen mukaisesti maksajaksi joutuu joko tilaaja, tai urakoitsija. Jos urakoitsija osoittautuu maksukyvyttömäksi, ei ole tilaajan edun mukaista jättää hanketta sikseen ja keskeneräistä rakennusta tyhjilleen. Tilaaja ottaa tällöin hyvin herkästi kustannukset kantaakseen, varmistaakseen työn jatkumisen.

Vahingonkorvausten edellytyksenä ovat lain selvä rikkominen ja vilpillinen menettely, joten oikeusteitse haettava korvaus on harvemmin mahdollista, ottaen huomioon yleiset budjettilylysten syyt, kuten puutteellinen suunnittelu.

#### **5.2.4 Rakentamisen rajoittaminen poikkeuslailla**

Sosiaali- ja terveysministeriö rajoitti poikkeuslailla kuntien sekä kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusinvestointeja sekä palvelutuottajasopimuksia. Lain tarkoituksena on päättäväisyyden siirtäminen maakunnille SOTE-uudistuksessa ja laki kieltää kunnilta sekä kuntayhtymiltä yli viiden miljoonan euron sote-rakennusinvestoinnit ja pakottaa kunnat hakemaan harkinnanvaraista poikkeuslupaa jo aloitettuihin projekteihin. Poikkeuslaki on voimassa vuoden 2019 loppuun. (Kortelainen 2016.)

Kortelaisen (2016) mukaan kiellon ja rajoitusten taustalla piilee merkittävä sote-kohteiden rakennusbuumi. Kyseisten rakennushankkeitten kustannusarvio pyörii noin neljässä miljardissa eurossa vuoteen 2020 mennessä, mutta useista hankkeista ei ole vielä tehty lopullisia päätöksiä. Yhtiömäisen rakentamisen turvin kunnat ja kuntayhtymät yrittävät parantaa asemaansa tulevassa sote-uudistuksessa pyrkimällä säilyttämään palvelurakenteet sosiaali- ja terveystoimen investoinneilla, eli esimerkiksi terveyskeskuksia rakentamalla. (Kortelainen 2016.)

Tämä tarkoittaa sitä, että tulevat palveluiden järjestäjät olisivat käytännössä sidottuja näiden investointien hyödyntämiseen ja siten nykyisen kaltaiset palvelut säilyisivät paikallisena. Hankkeet ja toiminta ovat kuitenkin umpimähkäistä ja ennustuksiin pohjaavaa, joten on olemassa merkittävä riski, ettei näitä rakennuksia ja investointeja hyödynnetäkään tulevaisuudessa. Rakennelmat jäisivät tyhjilleen tai tehottomiksi, jolloin tarpeettomat rakentamis- ja ylläpitokustannukset tulisivat vääjäämättä yhteiskunnan maksettaviksi. (Kortelainen 2016.)



## 6 Menetelmälliset valinnat

Idea tutkimukseen alkoi kypsyä jo varsin aikaisin ennen työn aloittamista. Mediassa jatkuvasti käsitellyt julkisten rakennushankkeitten kustannusylitykset ja epäonnistumiset ovat herättäneet kenen tahansa mielenkiinnon, joka taas sai kirjoittajan pohtimaan ilmiön syvempiä merkityksiä ja taustaa. Epäonnistumisten taustalla vaikuttivat olevan kilpailutusprosessin aikana tapahtuneet valinnat, suunnitelmat, tai pikemminkin suunnittelun puute, jotka vakuuttivat kirjoittajan siitä, että itse kilpailutusprosessin tutkiminen ja analysoiminen olisi tärkeää tutkimuksen toteuttamiseksi.

Varsinaisen tutkimuksen (opinnäytetyö) tekeminen aloitettiin tietoperustan rakentamisella sekä teorian laatimisella, jonka tarkoituksena oli sekä antaa lukijalle tarvittava taustatieto julkisten rakennushankkeitten kilpailuttamisesta, että antaa tutkijalle tarpeeksi ymmärrystä ja tietopohjaa tutkimuksen myöhempiä työvaiheita, kuten haastatteluja varten.

Tutkimustoiminnan tarkoituksena oli kartoittaa jo havaittuja kilpailutusprosessin ongelmia sekä haastateltavien henkilöiden havaitsemia subjektiivisia ongelmakohtia, tutkimuksen menetelmäksi valittiin kvalitatiivinen, eli laadullinen tutkimus. Haastattelumetodiksi valikoitui puolistrukturoitu-, eli teemahaastattelu.

Kvalitatiivista, eli laadullista tutkimusta kuvaillaan Hirsjärven, Remeksen & Sajavaaran (2007) kirjassa Tutki ja kirjoita seuraavasti: ”Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään tutkimaan kohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti.” Kvalitatiivinen tutkimus myös pyrkii löytämään tai paljastamaan tosiasioita, pikemminkin kuin todentamaan jo olemassa olevia totuuksia tai väittämiä. (Hirsjärvi ym. 2007, 156–157.)

Kvalitatiivisen tutkimuksen tyypillisiä piirteitä ovat Hirsjärven ym. (2007) mukaan kokonaisvaltaisen tiedon hankintaa, ihmisen suosiminen tiedon keruun välineenä, induktiivisen analyysimenetelmän käyttö, kohdejoukon tarkoituksenmukainen valinta ja tutkimuksen toteutuksen joustavuus. (Hirsjärvi ym. 2007, 160.)

## 6.1 Tiedon hankinnan keinot ja vaiheet

Tutkimus alkoi relevantin ammatti- ja tietokirjallisuusmateriaalin kartoituksella ja hankkimisella. Niteet valikoituivat, useiden joukosta, ajantasaisimman sekä relevantteimman tietoperustansa suhteen. Julkisten hankintojen kilpailutuksesta on saatavilla runsaasti kirjallisuutta, mutta alati muuttuva toimintaympäristö ja lainsäädäntö tekevät kirjatiedosta hyvin nopeasti vanhentunutta. Täten ammatti- ja tietokirjallisuus kerättiin erityistä huolellisuutta ja valintakritiikkiä noudattaen. Tietokirjallisuutta täydensivät alaa koskevat, relevantteimmat ja vapaasti saatavilla olevat tutkimusjulkaisut sekä raportit. Kyseiset julkaisut valikoituivat samoin kriteerein kuin ammattikirjallisuuskin: ajantasaisen ja relevantin tiedon suhteen.

1.1.2017 muuttunut lainsäädäntö asetti validiteettiepäilyjä jo valituille teksteille ja julkaisuille. Teoriaosuus painottaa vahvasti ajantasaista lainsäädäntöä, joten jokainen lakiin ja direktiiveihin pohjaava tietoperusta kirjallisuusmateriaaleista ja tutkimusjulkaisuista jouduttiin täten ristiintarkistamaan ajantasaisen lakisäädöksen kanssa. Muuttuneeseen lainsäädäntöön pohjaavaa kirjallisuutta ei kirjoittamishetkellä ollut vielä julkaistu. Ajantasaiset lakitekstit ja viittaukset direktiiveihin hyödynnettiin yleisesti luotettavaksi hyväksytyistä internetportaaleista, kuten osoitteesta Finlex.fi.

Rakennushankkeitten kilpailuttamisen havaittuja ennakoimattomia vaikutuksia sekä kustannusylityksiä tutkiessa hyödynnettiin eritoten journalistisia artikkeleita, artikkeleiden julkaisijoiden internetportaaleista. Relevantteja artikkeleita on kirjoitettu useita ja eri vuosina, joten artikkeleiden löytämiseksi ja hyödyntämiseksi internet valikoitui luotettavimmaksi lähteeksi. Painetun journalistisen median hyödyntäminen katsottiin työlääksi, tehottomaksi ja ennen kaikkea epävarmaksi metodiksi, relevanttien artikkelien löytymisen ollessa kaikkea muuta kuin taattua. Journalistisista artikkeleista valittiin aihepiiriä ammattimaisimmin käsittelevät sekä informatiivisimmat tuotokset. Journalistinen media on kuitenkin tunnettu asiavirheistään, joten asiantiedon paikkansapitävyys pyrittiin tarkistamaan useasta eri lähteestä ja spekuloidut mediajulkaisut rajattiin otannan ulkopuolelle.

Vastauksia itse tutkimuskysymyksiin, kuten kilpailutusprosessin havaittuihin ongelmiin, etsittiin ammatti- ja tietokirjallisuuden sekä tutkimusjulkaisujen ohessa henkilöhaastattelujen kautta. Haastatteluissa keskityttiin eritoten haastateltavien ammattilaisten omiin subjektiivisiin kokemuksiin sekä näkemyksiin aiheesta. Haastateltavilta myös pyydettiin

ratkaisuehdotukset havaitsemiinsa ongelmiin sekä heidän omia täydentäviä kysymyksiään tutkimuksen muille haastateltaville.

Haastatteluihin valittiin harkinnanvaraisella otannalla oman toimialansa ammattilaisia erilaisista paikallisista yrityksistä ja organisaatioista. Opinnäyte tutkii julkista hankinta- ja kilpailutusprosessia kokonaisuutena, joten haastateltaviksi valittiin osallisia jokaisesta prosessin vaiheesta. Joensuun kaupunkirakenneyksikkö sekä Pohjois-Karjalan hankintatoimi edustavat tilaajaa, ja Arkkitehtitoimisto Torikka & Karttunen ja Rakennuttajatoimisto Protiimi Oy edustavat tarjoajaa. Valituilla toimijoilla on vuosien kokemus erilaisista julkisista hankinnoista, kilpailutuksista ja rakennusurakoiden toteuttamisesta. Haastateltavat haastateltiin työpaikoillaan, yhdessä sovittuna ajankohtana. Haastattelut nauhoitettiin.

Haastattelurunko laadittiin tutkimuskysymyksiä mukaillen ja aineistoon perehtymisen jälkeen, että haastateltavilta osattaisiin kysyä relevanteimmat kysymykset. Haastattelun aikana haastatteli toimi lähinnä johdattelevalla tavalla, sillä haastateltavat itse osasivat kertoa heiltä kysyttävistä asioista hyvin täsmällisesti ja systemaattisesti. Haastattelijan tarvitsi vain johdatella ja esittää muutamia täsmentäviä kysymyksiä haastattelujen aikana sekä pitää huoli siitä, että kaikki ennakoon mietityt aihealueet ja kysymykset käytiin läpi.

Haastateltuihin oltiin myös yhteydessä jälkikäteen muun muassa sähköpostitse, jolloin kyettiin esittämään lisäkysymyksiä ja saamaan niihin tarkkoja vastauksia. Lisäkysymykset olivat esimerkiksi haastateltavien esittämiä yleisiä kysymyksiä, tai sellaisia, joita haastateltavat halusivat esittää kilpailutusprosessin muille osapuolille.

## **6.2 Aineiston analysointi**

Tutkimuksen tekeminen oli vahvasti aineistolähtöistä ja olemassa olevia hypoteeseja mukaileva, jonka aikana pyrittiin selvittämään tutkittavan ilmiön perustaa sekä muodostamaan uutta teoriaa. Tutkimuksen analyysimallina käytettiinkin niin sanottua Grounded Theory- ankkuroitu teoria metodologiaa. Analyysi on empiiriseen dataan ankkuroitu ja teoria muodostetaan systemaattisesti luokitellen. (KvaliMOTV 2017.)

Grounded theory korostaa aineistolähtöisyyttä ja sen pyrkimyksenä on luoda induktiivista teoriaa, eli edetä yksittäisistä havainnoista yleisempiin väitteisiin. Tutkijalla on miltei täydellinen hallinta aineistosta ja tutkijasta kehittyy tutkimuksen kohteena olevan alueen asiantuntija. Grounded theory -menetelmää voidaan täten käyttää sellaisilla alueilla, joita tutkija ei vielä tunne. Tutkija antautuu tutkimusasetelmalle, josta hän ei tunne tutkittavaa aluetta tai ilmiötä. Tutkijalla on tutkimuksen alkaessa alustava ongelma tai pelkkä aihealue, josta hän on kiinnostunut ja tutkija lähtee selvittämään tiettyä substantiivista aihetta esimerkiksi tutkittavien näkökulmasta. (Tuloisela-Rutanen, 2012, 25.)

Aineiston keräämisen jälkeistä analyysivaihetta ohjailivat eniten kirjoittajan omat, aikaisemmat empiiriset havainnot aiheesta. Analyysiä rytmitti siten mediassa pinnalla olleiden kilpailutusten reportaasien tieto ja olettamukset sekä kirjoittajan läheisten henkilölähteiden omat subjektiiviset kokemukset. Tietoa on saatavilla yllin kyllin, joten suurimman haasteen toikin tarpeellisen ja relevantin tiedon tunnistaminen sekä aiheen riittävä rajaaminen. Työn perimmäisenä tarkoituksena olikin keskittyä prosessin ongelmakohtiin, joten tietoperustaa laatiessa kirjoittaja piti silmällä potentiaalisia ongelmakohtia sekä mainintoja jo havaituista ongelmakohdista ja niiden ratkaisuksista.

Analyysi toteutettiin Grounded theory-metodologian systemaattisella kolmiportaisella menetelmällä. Ensimmäiseksi kirjoittaja tutustuu itse aineistoon siirtäen sen omaan ajatteluunsa. Toisessa vaiheessa aineisto alkaa jäsentyä tutkijalle ja hänelle alkaa syntyä oivalluksia aineiston yhteyksistä. Kolmannessa vaiheessa kirjoitetaan tulokset. (Tuloisela-Rutanen, 2012, 26.)

Itse aineiston lukemisen aikana analysoitiin tarpeellisen aineiston määrää ja luonnetta, josta pidettiin muistilistaa ja alustavaa sisällysluettelon omaista tiivistelmäkirjausta. Kirjallisuutta lukiessa merkittiin relevanteimmat kohdat tarkasti ylös, mikä mahdollisti helpon palaamisen aiheeseen kirjoitusvaiheessa. Kirjoittaja sivusi jatkuvasti omia tutkimuskysymyksiään, pitääkseen huolen siitä, että kysymyksiin voitiin etsiä tarpeelliset vastaukset litteroidusta aineistosta ja tutkimuksen tietoperustasta.

Kuten Aaltola & Valli (2010) toteavatkin, aineiston analysoinnin aikana kirjoittaja havahtui muodostamaan olemassa olevien kysymystensä lisäksi uusia kysymyksiä ja hypoteeseja, jolloin nämä uudet näkökulmat vauhdittivat esimerkiksi mahdollisimman tehokkaan haastattelurungon luomista.

Taloustieteellisten aspektien tutkiminen osoittautui yllättävän vaikeaksi. Kunnallisesta kilpailutukseen liittyvästä taloustiedosta ja sen tutkimisesta ei ole tehty kuin rajallinen määrä reportaaseja ja vielä vähemmän tutkimuksia. Itse tutkimukset olivatkin samojen henkilöiden tekemiä, joten lähteenä ne ovat osaltaan hankalia, vertailutietojen puuttuessa. Tutkimuksissa itsessään mainittiinkin vertailutiedon ja aikaisempien tutkimuksen puutteesta, joka aiheutti lisää validiteettiepäilyksiä. Kirjoittajan täytyikin suhteuttaa hyödynnettävissä oleva tieto muuhun saatavilla olevaan taloustietoon, jolloin julkishallinnollisen kilpailutuksen taloustieteellisen sisällön käsittely jäi hivenen tyngäksi.

Haastattelumuotona käytettiin puolistrukturoitua-, eli teemahaastattelua. Kysymysten muoto on puolistrukturoidussa haastattelussa kaikille haastateltaville sama, mutta kysymysten järjestys vaihtelee ja haastateltavat vastaavat omin sanoin. Teemahaastattelu ei edellytä yhteistä, kokeellisesti aikaan saatua kokemusta, vaan kaikkia yksilön kokemuksia, uskomuksia ja mielipiteitä voidaan tutkia. (Hirsjärvi & Hurme, 2000, 47-48.)

Haastattelutilanteet olivat hyvin luonnollisia ja keskustelua käytiin haastattelun puitteissa hyvin avoimesti. Haastattelija ohjaili keskustelua haastattelurungon mukaisin teemoin ja aihepiirein, joista kuitenkin poikettiin usein sitä mukaa, kun haastateltavilla nousi mieleen heille relevanttia ja mielenkiintoista informaatiota. Haastattelut nauhoitettiin ja nauhoituksen pohjalta kirjoitettiin tiivistelmät, joihin kiteytettiin olennaisimmat haastattelun vaiheet informaatiopohjineen. Aikaisempia haastatteluja hyväksikäyttäen toisten haastattelujen asiasisältöä, kuten vastauksia esitettyihin kysymyksiin, täydennettiin.

Haastatteluaineisto litteroitiin haastattelun jälkeisinä päivinä nauhalta omiin tekstitiedostoihinsa. Litterointi suoritettiin tiivistelmämenettelyllä aihepiireittäin, haastattelurunkoa hyväksikäyttäen. Tällöin aineistoa voitiin verrata toisiin haastattelutuloksiin, sillä aihepiirit ja teemat olivat jokaisessa haastattelussa samat. Täten voitiin muodostaa koherentteja, olennaisesti hyödynnettävissä olevia kokonaisuuksia.

## **7 Tulokset**

### **7.1 Aineistossa esitetyt keskeisimmät ongelmat**

Kilpailutusten valmistelun huolellisuus, paikalliset hallintokäytännöt sekä kilpailutusprosessiin osallistuvien henkilöiden asenteet vaikuttavat merkittävästi siihen, miten kilpailutusprosessi loppujen lopuksi onnistuu. Nopealla aikataululla ja puutteellisen valmistelun varassa toteutettujen kilpailutusten on havaittu tuottavan moninaisia, kauaskantoisiakin hallinto-ongelmia, kustannusylityksiä ja laatupoikkeamia. (Valkama ym. 2008, 96.)

#### **Puutteellinen suunnittelu**

Aineiston perusteella erääksi syyksi budjettiylityksille on esitetty julkisten hankkeiden vahvaa poliittista taustaa, sillä osa hankinnoista budjetteineen ovat poliitikkojen päätettävissä. Poliitikoilla voi olla tietoisia intressejä hanketta kohtaan, tai sitä vastaan ja hankkeiden investointisuunnitelman aikaiset kustannusarviot tehdään ilman kattavaa selvitystyötä. Hanke saa poliitikoilta helpommin siunauksen, jos esitetyt kustannukset ovat alakantissa, jolloin hanke katsotaan edullisemmaksi kuin se todellisuudessa ehkä on. (Häkkinen 2016; Pikkanen 2016.)

Valtion selvitysmies Erkki Virtasenkin (2017) mukaan epäonnistuneita hankkeita leimaavat tietyt yhteiset piirteet, kuten teknisten selvitysten puutteellisuus, valmistelutöiden laiminlyönti, kiireellinen aikataulu, päätöstentekijöiden hyväuskoisuus sekä liiallinen keskittyminen lopputulokseen toteutuksen sijaan. Täten selvitysmies esittää hankkeiden johdoelimeen nimitettäväksi riittävää taloudellista ja rakentamisen asiantuntemusta omaava valtion edustaja. Hankkeiden rahoituspäätökseen tulee myös liittää valtiolle oikeus keskeyttää rahoitus ja valtion rahoitusosuus tulee määritellä sekä euromääräisenä enimmäissummana, että prosentuaalisena enimmäismääränä. (Virtanen 2017.)

## **Laatuongelmat ihmisten virheistä**

Uudisrakennuskohteissa tulee usein vastaan korjaustarpeita nopeastikin valmistumisen jälkeen. Varsinkin kosteusongelmien katsotaan olevan riesa koko Suomessa, joten nykyisin tilaajan tulee laatia kosteudenhallintaselvitys ja rakennushankkeelle on nimettävä kosteudenhallintakoordinaattori joka seuraa kosteudenhallintaa koko rakennusprojektin ajan. Kosteusmittaajakaan ei tosin ole immuuni virheille, sillä eräässäkin tapauksessa kosteusmittaaja teki kalibrointivirheitä betonirakenteiden kosteusmittauksissaan, jolloin virheelisten mittaustulosten johdosta urakoitsija päällysti betonilattian ennen aikaisesti. Rakenne ei peitettynä enää pystynyt kuivumaan, joten ongelman havaittuaan urakoitsija joutui purkamaan jo tehdyt päällystykset, aiheuttaen merkittäviä lisäkuluja. (Nevalainen 2017; Morkila & Sandell, 2017.)

Tällaisten laatuongelmien ei kuitenkaan voida katsoa olevan perua yksistään rakennustyömaan virheistä. Usein tekemisen virheiden rinnalle nousevat tilausvaiheen huolimattomuudesta kumpuavat yksityiskohtien suunnitteluvirheet. Rakennuksia ei välttämättä myöskään käyttöönottovaiheessa säädetä oikein eikä niitä käytetä ja huolleta asianmukaisesti. (Kallunki 2017.)

## **Kireä kilpailutilanne ja maksukäytännöt**

Kireä kilpailutilanne aiheuttaa yrityksille hintapaineita, jolloin on vaarana, että tarjoajat alkavat alihinnoitella tarjouksiaan päästäkseen julkisen sektorin toimittajaksi. Yleisesti ottaen yritykset kokevat kilpailutuksen melko raskaaksi ja riskialttiiksi, varsinkin jos tarjouskilpailut hävitään usein. Yritys voi käyttää tarjouksen tekemiseen kahdesta tunnista kahteen viikkoon urakan koon mukaan, jolloin erityisesti kansainväliset tarjouskilpailut vaativat suuren työpanoksen. Tarjouksia suunnittelemassa ja muotoilemassa voi olla useita eri henkilöitä, jotka aiheuttavat luonnollisesti yleiskuluja yritykselle. Näiden seikkojen vuoksi tarjouskilpailuihin osallistumisen kustannukset ovat potentiaalisesti erittäin huomattavat, jolloin tarjoajien näkökulmasta merkittävä osa tarjouskilpailuihin liittyvästä panostuksesta onkin tuottamatonta työtä. Tarjouksen suunnittelua ja rakentamista ei voi suoraan laskuttaa kilpailutukseen osallistuessaan yrityksen tarjouksessa. Tähän sisältyykin riski siitä, että itse urakan kehittäminen lyödään laimin, kun kaikki huomio keskittyy helposti tarjousten tekoon. (Valkama ym. 2008b, 85; Pekkala & Pohjonen, 2014, 561.)

Karanneiden kustannusten syyksi on havaittu myös yleisesti vallitsevat maksukäytännöt. Julkisia toimijoita on arvosteltu usein siitä, kuinka budjettiylitysten sattuessa hankintayksikkö ottaakin karkaavat kulut maksaakseen, vaikka sopimus mahdollistaisi toisin. Hankintasopimuksen mukainen lopullinen korvaus voidaan suorittaa esimerkiksi aiheutuneiden kustannusten mukaan, tai sovittuna kiinteänä summana. Aiheutuneiden kustannusten korvaaminen ei kannusta lainkaan toimittajaa säästämään kustannuksissa ja kustannukset karkaavatkin hyvin usein korkeiksi ja yli budjetin. Kiinteä summa taas kannustaa toimittajaa tarkastelemaan kustannusrakenteitaan ja omaa kustannustehokkuuttaan, koska säästöt ja kustannusten aleneminen nostavat toimittajan omaa voittoa. (Siikavirta, 2015, 41-42.)

## **7.2 Haastattelujen tulokset**

### **7.2.1 Joensuun kaupunkirakenneyksikkö**

Joensuun kaupunkirakennepalvelut huolehtii kaupunkilaisten sekä elinkeinoelämän toiminnan edellytyksistä vastaamalla kaupunkirakenteen kehittämisestä, maankäytön ja yhdyskuntatekniikan suunnittelusta, tonttien luovuttamisesta, rakennetun ympäristön hoidon ja kunnossapidon järjestämisestä sekä yhdyskuntatekniikan rakentamisesta. (Kaupunkirakennepalvelut 2017.)

Kaupunkirakenneyksiköltä haastateltavana Keijo Laakkonen. Haastattelu suoritettiin 12.4.2017 kaupunkirakenneyksikön tiloissa. Laakkosella on 38 vuoden kokemus kaupunkirakenneyksikössä toimimisesta ja hän on ollut pioneeraamassa useita eri hankkeita ja toimintatapoja. Ennen hankintatoimen mukaan tuloa ja hänen kollegansa joutuivat kilpailuttamaan kaiken itse muun työnsä ohessa. Nykyään sähköinen käsittelytapa on normi ja yleistymään päin, mutta aikaisemminhan kaikki kilpailutuksen vaiheet tehtiin manuaalisesti paperityönä. Kaikille mielenkiintonsa ilmaisneille tarjoajille lähetettiin mapit ja paperit postitse, jonka jälkeen saatiin tarjoukset samalla tavalla takaisin taloon.

Laakkonen ja hänen kollegansa alkoivat aikanaan ajaa sähköistä käsittelyjärjestelmää keventääkseen prosessia ja p-karjalassa ollaankin oltu edelläkävijöitä sähköisessä kilpailutuksessa. Laakkonen itse on kulkenut ympäri Suomen kouluttamassa sähköistä kilpailutusjärjestelmän käyttöä. Sähköisen järjestelmän käyttöönoton kokivat kaikki osapuolet, niin tilaaja kuin tarjoajatkin, erittäin positiiviseksi.



Kaupunkirakenneyksikkö valmistelee tarjouspyynnöt ja hankinnan vaatimukset ennen hankintatoimelle lähettämistä, joten hankintatoimelle jää hoidettavakseen käytännössä hankinnan juridinen puoli sekä valvonta, aikataulujen viilaus ja kilpailutuksen läpivienti tarjoajien kanssa.

Laakkonen, muiden ohessa, on itsekin sitä mieltä, että kilpailutusprosessi on ollut hyvin jäykkä olemassaolonsa ajan. Tähän on kuitenkin lakimuutosten myötä tullut helpotuksia ja uusin lakipäivitys toi Laakkosen mukaan miellyttäviä kevennyksiä, varsinkin virheiden hallinnan osalta. Aikaisemmin hankinta on pitänyt jopa keskeyttää täysin, jos vaatimuksissa tai tarpeissa on huomattu virheitä tai tarjouspyyntöä olisi täytynyt hioa. Nykyään korjaukset voi tehdä tarjouspyyntöön kilpailutuksen aikana suoraan, keskeyttämättä prosessia. Laakkonen mainitseekin, että melkeinpä kaikissa suuremmissa ja monimutkaisemmissa hankkeissa tulee tarpeita muutoksiin ja viilauksiin. Suurempia korjauksia ja täydennyksiä sisällytettäessä tarjouspyyntöön, tarjouksen jättöaikaa lisätään tarpeen mukaan.

Tarjouksen valinnan jälkeen kaupunkirakenneyksikkö on antanut urakoitsijoille mahdollisuuden aloittaa rakennustyöt, vaikka päätöksen valitusaika ei ole vielä kulunut loppuun. Kukapa urakoitsija ei tarttuisi tilaisuuteen aloittaa työt heti, kun vastuun mahdollisista valituksen tuomista pysäytyksistä kantaa tilaaja ja tehdystä työstä maksetaan sovitusti tarjoajalle. Jos urakoitsijaa täytyisi valituksen jälkeen vaihtaa, uudelta urakoitsijalta pyydetään tarjousarvio jo tehdyn työn hyvittämisestä omassa tarjouksessaan. Näillä keinoin kaupunkirakenneyksikön edustajat ovat tahtoneet nopeuttaa ja jouduttaa hankkeiden toteuttamista, sillä aikataulut todellakin ovat tiukkoja ja aika on rahaa. Jokainen säästetty viikko on kustannuskysymys.

Aikataulujen kiireellisyys johtuu Laakkosen mukaan kaupungin/hankintayksikön investointiohjelmasta, johon sisällytetään kaikki ne rakennushankkeet, jotka aiotaan toteuttaa investointiohjelmaa seuraavana vuonna ja tulevina vuosina alustavasti. Tuleva vuosi ja kaksi sitä seuraavaa vuotta pyritään saamaan tarkimmin suunniteltua, mutta Laakkonen mainitsee heillä olevan viisivuotissuunnitelmatkin investointiohjelmissa. Hankkeet ovat investointiohjelmassa ”jonossa” ja tämän mukaan aletaan elää. Aikaisemmin on toimittu niin, että investointisuunnitelmat ovat kalenterivuositain jäsenneltynä, jolloin rakennus-

hankkeet suunnitellaan toteutettavaksi kyseisen investointiohjelman kalenterivuoden sisällä, eivätkä ne ennen ole saaneet oikeastaan valua seuraavan vuoden puolelle. Laakkosen mukaan käytäntöön on onneksi saatu muutos, koska hankkeiden investointiohjelman jäykkyys on haitannut heidän työtänsä merkittävästi. Aikaisemminkin suurimmat hankkeet ovat luonnollisesti jakautuneet usealle eri vuodelle, jolloin ne on täytynytkin käsitellä kahdella tai useammalla investointiohjelman kalenterivuodella. Mutta pienemmätkin hankkeet ovat alkaneet nykyisin joustaa siten, että ne voidaan viedä useammalle vuodelle. Tällöin kuitenkin hankkeet on etukäteen merkittävä toteutettavaksi esimerkiksi vuosina 2017 ja 2018. Kaupungin päättäjien hyväksyttävä investointiohjelma on normaalisti vain yhdelle vuodelle, mutta päättäjät näkevät sitten erittelystä monivuotiset urakat ja voivat allokoida rahavaroituksen oikeille vuosille.

Täten vuodenvaihteessa tarkastetaan urakan todellinen tilanne, lasketaan toteutuneet kustannukset, korjataan budjettivaraus ja investointiohjelma näyttämään näitä todellisia, tapahtuneita kuluja ja jatketaan urakkaa seuraavan vuoden investointiohjelmassa siitä, mihin urakka jäikin.

Laakkonen toteaa kustannuksista yleisesti, että kaupunkirakenneyksikkö toimii oman johtonsa antamien päätösten, ohjeistusten ja määräysten mukaisesti. Tekninen johtaja voi esimerkiksi sanella, että kilpailutettavissa hankinnoissa hinta tulee ainoaksi päättäväksi tekijäksi, jolloin halvin hinta ratkaisee kaiken. Laakkonen mainitseekin, että vain alinta hintaa tavoitellessa ei todennäköisesti päästä optimaaliseen laatuun. ”Yleensä, hinta korreloi laatuun” (Laakkonen 2017). Laakkosen rehellisen mielipiteen mukaan, tämä halvimman hinnan mentaliteetti onkin julkisen hankintapolitiikan suurimpia virheitä.

Laakkosen mukaan tämä hintapolitiikka aiheuttaa välittömästi havaittavissa olevia laatuongelmia. Laakkonen huomauttaakin, että halvimman mahdollisen hinnan tavoittelu mahdollistaa myös urakoitsijoiden parissa väärinkäytösten mahdollisuuksia.

Laakkonen kertoo, esimerkin omaisesti, havainneensa erään talousvaikeuksissa olevan yrittäjän pyörittäneen useaa eri yritystä vuosikymmenten ajan. Jokainen näistä yrityksistä ajautui ennemmin tai myöhemmin taloudellisiin vaikeuksiin, eikä yritys kyennyt toteuttamaan voittamaansa urakkaa tarjoamallaan tavalla, tai edes loppuun asti. Vaikka tilaajalla onkin hankintalain valtuuttamana oikeus hylätä talousvaikeuksissa olevien yri-

tysten tarjoukset, perustellusta syystä, on valvonta raskasta ja vaikeaa, eikä tällaisen pitkäaikaisen yrittäjän jokaisella yrityksellä välttämättä vielä ole niitä hylkäysperusteen mahdollistavia taloudellisia laiminlyöntejä ja merkintöjä.

Tilaajan täytyykin hankintalain mukaan valita tarjouspyynnössään erittelemien perustein voittanut tarjoaja, joten jos voittavan tarjouksen esittääkin ”ennestään tuttu”, vähemmän toivottu toimija, on urakka annettava tälle. Tilaaja ei tästä voi vetäytyä joutumatta kärsimään rahallisia seurauksia. Tämän Laakkonen mainitsee erittäin epätoivotuksi ja hankalaksi tilanteeksi, koska siitä ei ole ulospääsyä ennen kuin on myöhäistä. Tilaaja näkee jo ennen urakan aloittamista, että on potentiaalisesti ajaututtu ongelmiin, eikä prosessia voida pysäyttää.

Laakkonen kertookin eräästä tapauksesta, jossa kilpailutuksen voitti urakoitsija, joka ajautui konkurssiin projektin aikana, jolloin kaksi työmaata jäi Laakkosen mukaan kesken ja vaille jatkajaa. ”Kuumeisesti mietitään, mistä niihin jatkaja saadaan” (Laakkonen 2017). Laakkonen toivookin, että tähän saataisiin edes jonkinlainen muutos.

Edellä mainittuja tapauksia edes auttavasti välttääkseen ja torjuakseen, sopimusehtoihin on lisätty ns. sakkopykälä. Laiminlyönneistä, puutteista ja myöhästymisistä voidaan täten asettaa sanktiomaksuja, jotka voidaan määrätä progressiivisesti nouseviksi. Jos samasta asiasta joudutaan huomauttamaan useasti, maksu voi olla esimerkiksi jopa 10 000€. Laakkonen tosin mainitsee, että tuhannetkaan eurot eivät välttämättä sopimuskumppaneilla ”tunnu missään”, mutta sanktiomaksun langettamisen tuoma häpeä ja maineellinen impakti onkin tehokkaampi pelote kuin euromääräinen rangaistus. Laakkosen mukaan sana alkaa piireissä levitä nopeasti. Toistuvista ja merkittävistä laiminlyönneistä voidaan sopimus kuitenkin purkaa.

Annetut sakot kerätään/pidätetään tilaajan tilittämistä maksuista urakoitsijalle. Urakan alkuvaiheessa, sopimusta tehdessä, tehdään maksuerätaulukko, jossa määritellään maksuajankohdat ja niiden ehdot. Viimeisenä maksueränä on vasta koko urakan valmistumisen jälkeen suoritettava erä, joka on prosentuaalisesti n.10 % urakan kokonaissummasta. Tästä viimeisestä maksuerästä pidätetään kaikki sanktiot ja vaikka esimerkiksi kolmasille osapuolille tilittämättömät maksut.

Laakkonen kerääkin kollegoiltaan aktiivisesti tietoa ja palautetta heidän hankkeissaan toimivista urakoitsijoista, pysyäkseen kartalla haasteellisista ja vähemmän toivotuista toimijoista. Laakkonen pyrkiikin aina estämään epätoivotun käyttäytymisen tulevilla hankinnoilla ja kehittää valvontaa jatkuvasti. Näyttövelvollisuus on kuitenkin aina kaupunkirakenneyksiköllä.

Laakkosen mukaan selvitysmies Erkki Virtasenkin suosittamaa allianssihanketta on alettu Joensuussa käyttää havaittujen ongelmien minimoimiseksi. Allianssikokeilut ovat meneillään ja niistä on saatu Laakkosen mukaan ihan positiivisia kokemuksia.

Allianssin tapauksessa kaikki kustannukset maksetaan täysimääräisenä toimijalle, mutta tämän ehtona on kirjanpidon täsmällisyys ja avoimuus. Laakkonen huomauttaakin, että hänellä on oltava oikeus käydä tarkistamassa laskutettavien toimintojen ja hankintojen hintojen oikeellisuus laskuttajan kirjanpidosta hankkeen aikana. Tämä mahdollistaa luottamuksen puolin toisin, koska urakoitsija saa varmasti ”omansa pois” ja tilaaja tietää mistä maksaa. Allianssihankkeessa varsinainen kilpailuttamisen kohta onkin lähinnä urakoitsijan palkkio, joka sovitaan sopimusehdoissa erikseen. Laakkonen muistelee allianssihankkeissa sovitun palkkion olleen 5-15 % luokkaa.

Normaaleissa hankkeissa ja menettelyissä Laakkonen näkeeikin sopimusehtojen väljyyden yhdeksi ongelmaksi. Kaikkia kustannuksia ei välttämättä ole sopimukseen eritelty erikseen, mutta Laakkosen mukaan ”jokainen rehellinen toimija kyllä ymmärtää, että ne kuuluvat tarjoushintaan, eikä niitä erikseen laskuteta kaiken päälle” (Laakkonen 2017). Laakkonen mainitseeikin havainneensa, useaan kertaan, jonkun toimijan yrittävän ujuttaa urakkaan sinänsä kuuluvia kustannuksia lisälaskutuksena tilaajalle. Laakkonen kuitenkin huomauttaa, että tilaajat ovat erittäin tarkkana tällaisten tapausten suhteen ja he ovatkin hyvin usein ilmoittaneet ujutusta yrittävälle toimijalle, että tilaaja ei maksa näitä ylimääräisiä kuluja. Yksikään tapaus ei Laakkosen mukaan ole toistaiseksi edennyt käräjille, koska tällaisessa tapauksessa todistajanvastuu on laskuttajalla, eivätkä vähänkään epäselvät laskutustapaukset selviäisi käräjäprosessista.

Laakkonen tahtookin painottaa rehellistä menettelyä puolin toisin. Ei tilaajienkaan tule toisaalta evätä urakoitsijalta hänelle kuuluvia saamisia, eikä urakoitsijan taas tule viilata tilaajaa linssiin. Laakkonen mainitseeikin, että näiden epäselvien tapausten taustalla ei suinkaan aina ole selvä hyötymisyritys, vaan puhdas vahinko tai huomioon ottamaton

seikka. Näistä asioista tulisikin sopia Laakkosen mukaan toimijoiden kesken yhteisymmärryksessä.

### **7.2.2 Pohjois-Karjalan hankintatoimi**

Pohjois-Karjalan hankintatoimi vastaa sille keskitetystä, alueensa tavara- ja palveluhankinnoista sekä logistiikasta. Hankintatoimisto käsittelee tarjoukset kaikista ostettavista tarpeista, vauvan vaipoista tiehöyliin. Pohjois-Karjalan hankintatoimi on hallinnollisesti osa Joensuun kaupungin organisaatiota. (Joensuun kaupunki 2017; Päivinen 2011.)

Tutkimusta varten haastateltiin Pohjois-Karjalan hankintatoimen edustajaa Henri Haapalaista. Haapalainen on koulutukseltaan oikeustradenomi ja hän opiskelee työnsä ohessa hallintotieteiden maisteriksi. Hankintatoimessa hän toimii hankintasuunnittelijana, josta hänellä on kahden vuoden kokemus. Haastattelu suoritettiin 5.4.2017 hankintatoimen tiloissa.

Yleisesti ottaen Haapalainen kokee julkisten hankintojen kilpailutuksen positiivisena asiana. ”Koska julkiset hankintayksiköt pyrkivät saamaan laadukkaita tuotteita ja palveluita, kilpailutus varmistaa sen, ettei hankittaisi sutta ja sekundaa” (Haapalainen 2017.)

Haapalainen on työskennellyt pääasiassa infrahankkeiden parissa, kuten tiet ja maise-mointi. Urakat ovat olleet kansallisia, eikä Haapalaiselle toistaiseksi ole tullut hoidettavaksi EU kynnysarvot ylittänyttä hankintaa. Täten ulkomaisten toimijoiden/ urakoitsijoiden kanssa Haapalainen ei toistaiseksi ole ollut yhteistyössä, vaikka ulkomailtakin voidaan kansallisiin hankintoihin osallistua.

Uudistettu hankintalaki ei toistaiseksi ole Haapalaisen mukaan vaikuttanut hänen työ-hönsä huomattavalla tavalla. Positiivisimmaksi muutokseksi Haapalainen mainitsee kansallisen menettelyn kevenemisen. Hankintalain muutos toi tullessaan myös sähköisen kilpailutustoiminnan pakottavan käyttöönoton, jonka pitäisi Haapalaisen mukaan olla hyvä asia. P-Karjalan hankintatoimi on siirtynyt jo aiemmin täysin sähköiseen toimintaympäristöön.

Hankintatoimi saa toimeksiantonsa tilaajalta, eli kaupungilta, kunnalta tai näiden virastoilta ja edustajilta. Rakennusurakoiden suhteen hankintapäätökset kumpuavat usein politiikasta ja kaupungin investointisuunnitelmista sekä kaavoituksen maankäyttötarpeista. Hankintatoimi etenee annetun toimeksiannon mukaan eikä sinänsä puutu sen sisältöön. Epäselvyyksiä, ristiriitoja tai lisäystarpeita huomatessaan hankintatoimi keskustelee tilaajan kanssa toimeksiannon muutoksista ja lisäyksistä. Pääsääntöisesti toimeksiantoon puututaan vain, jos hankintalain noudattaminen estyy.

Hankintatoimi ei myöskään suoranaisesti puutu kustannusten arvioimiseen, laskemiseen tai itse hankinnan sisältöön. Haapalaisen mukaan kaikki mahdolliset kustannukset, hankintatoimen kulut mukaan lukien, täytyy sisällyttää hinta-arvioon, jolloin näiden täytyy näkyä tarjouspyynnössä tarkasti eriteltynä. Kustannusten näkyvyys ja huomioon ottaminen on täten tarjouspyynnön muotoiluseikka. Tilaaja määrää hankinnan ennakoidun arvon ja nämä varat budjetoidaan investointisuunnitelmasta.

Hankintatoimen kustannukset katetaan prosenttiprovisiolla tarjoajan antamasta tarjoushinnasta. Rahoitusmalli on komissioperusteinen, eli tarjouskilpailun voittaja maksaa urakan kokonaishinnasta tietyn prosenttiosuuden hankintatoimen kulujen kattamiseksi. Prosenttiosuus on eritelty ja ilmoitettu tarjouspyynnössä, normaalin osuuden ollessa 0,1-0,9 % välillä. Lasketun summan voittanut tarjoaja tilittää hankintatoimelle suoraan. Käytäntö on yleinen yhteishankintayksiköillä.

Haapalaisen mukaan urakoiden maksukäytännöt vaihtelevat sopimuksen ja urakan mukaan. Yleisimmin urakoitsijoille ja muille toimijoille maksetaan maksuohjelmaa käyttäen kokonaisurakan valmistumisprosentin mukaan. Maksukäytäntöjen valintojen vaikutusta tarjoajien toimintaan Haapalainen ei osaa spekuloida kovin tarkasti. Erilaiset maksukäytännöt tuovat kannustimia ja toisaalta riskejä toimintaan, jolloin Haapalainen kuvailee tilannetta kaksiteräiseksi miekaksi.

Haapalainen ei henkilökohtaisesti ole havainnut laatuongelmia hoitamissaan kilpailutusprojekteissa. Hän kuitenkin seuraa julkisuudessakin nähtyjä, epäonnistuneina pidettyjä urakoita työnsä puolesta ja vapaa-ajallaan. Haapalainen mainitseekin, että vain epäonnistuneet projektit päättyvät parrasvaloihin.

Yleisimmäksi tarjoajien havaitsemaksi ongelmaksi on ilmoitettu aikataulutuksen tiukkuus. Haapalainen mainitsee asian johtuvan tilaajapuolen painostuksesta, jolla on hyvin usein todella tarkka aikataulutus sille, koska rakennuksen on oltava valmis. Kilpailutusprosessi on pitkä, joten hankintatoimen mukaan kansallisissa kilpailutuksissa annetaan vähintään kolme viikkoa aikaa tarjousten jättämiselle.

Aikataulutuksen kehitysehdotuksena Haapalainen mainitsee urakoiden suunnitteluvaiheen. Suunnittelu on aloitettava ajoissa, tehtävä huolellisesti ja suunnitteluun on allokoitava mahdollisimman paljon resursseja. Haapalainen myös osaltaan toivoo, että heti kun hankinnan aloittamisesta on tietoa, tilaaja antaisi ennakkotiedon hankintatoimelle. Haapalainen ei kuitenkaan koe ilmoittamiaan ongelmia järin vakaviksi tai hankintatoimea haittaaviksi. Haapalainen mainitsee Joensuun kaupungin uusitun hankintastrategian tuoneen edellä mainittuihin seikkoihin helpotuksia ja parannuksia.

Ongelmien ratkaisuja koskien Haapalainen huomauttaa, että toimijoiden väliset herrasmiessopimukset liittyen hankintaprosessiin ovat lain harmaalla alueella. Havaittujen ongelmien parannusehdotukset tulisikin lisätä avoimesti tarjouspyyntöön ja kilpailutusmenettelyyn yleisellä tasolla, jolloin ratkaisuihin hyötyisivät kaikki toimijat lain vaatimalla tavalla.

Kysymyksinä muille kilpailutuksen osapuolille Haapalainen esittää seuraavia:

Miten he yleisesti kokevat hankintaprosessin? Onko kilpailutusprosessi heidän mielestään hyvinkin raskas? Miten tarjoajat ovat kokeneet sähköisen kilpailutusprosessin? Onko aikataulutus liian tiukkaa ja miten aikataulut koetaan yleisesti? Auttaisiko aikataulujen venyttäminen merkittävästi ja vaikuttaisiko se positiivisesti laatuun?

Vastaus: Yleinen konsensus on, että vaikka prosessi voi olla raskas, sen syyt ymmärretään hyvin. Aikataulutuksesta pyydetään lähinnä oikeanlaista aikataulutusta, eikä niinkään sen venytystä. Toimijoiden mielestä tarjouspyyntöä edeltävään suunnitteluun tulee lisätä resursseja merkittävästi, mitä suuremmasta hankkeesta on kyse. Toimijat myös kokevat, että tarjouspyynnön kriteereihin ja valintaperusteisiin tulee kiinnittää erityistä huomiota ja ne tulisi suhteuttaa hankinnan mukaan. (Mustonen 2017; Karttunen 2017.)

### 7.2.3 Arkkitehtitoimisto Torikka & Karttunen

Arkkitehtitoimisto Torikka & Karttunen edustajana yrittäjä Osmo Karttunen. Karttusella on kattava kokemustausta, jonka aikana hän on toiminut muun muassa kunnallisen sairaanhoitopiirin projektipäällikkönä sekä kaupungin arkkitehtina. Hän on toiminut yrittäjänä 90 luvulta saakka. Arkkitehtitoimisto tarjoaa arkkitehtipalveluiden lisäksi muita asiantuntijapalveluita, kuten hankesuunnittelua. Haastattelu suoritettiin 19.4.2017 Arkkitehtitoimiston tiloissa.

Karttunen on uransa aikana toiminut pääasiassa julkisten urakoiden ja suunnittelun parissa, sillä yksityisiltä yrityksiltä tai kuluttajilta harvemmin riittää tarpeeksi suuria hankkeita suunniteltavaksi. Karttunen mainitsee Joensuun kaupungin, puolijulkiset hankkijat ja muutamat valtionomisteiset yhtiöt suurimmiksi asiakkaikseen. Karttunen on ollut suunnittelemassa muun muassa kouluja ja kirjastoja ja hän tarjoaa hankesuunnittelupalveluja sekä kulttuuri- ja rakennushistoriallisia selvityksiä.

Karttunen luonnehtii kilpailuttamista välttämättömänä pahana. Kilpailutus on verrattain työlästä, se asettaa toimijoille tuntuvia vaatimuksia ja tarjouskilpailuihin osallistuminen tuo yksityisyrittäjälle riskejä sekä toisaalta mahdollisuuksia. Karttunen on saanut nähdä uransa aikana ajan ennen kilpailutusta, kilpailutuksen tuomisen julkisiin hankintoihin ja lakimuutosten tuomat muutokset. Karttunen mukaan ennen kilpailutusta kaupunki hankki kaiken mahdollisen paikallisilta, joka oli tietysti osaltaan positiivinen asia kunnallistaloudenkin kannalta. Karttunen mainitsee ajan, kun sähköinen hankintailmoitusjärjestelmä Hilma julkaistiin ensimmäistä kertaa. Se toi kaikille hankkeille mittavaa valtakunnallista näkyvyyttä ja kiristi täten kilpailuympäristöä äärimmäisen paljon. Karttunen mukaan monissa hankkeissa sai aikanaan nostaa kädet pystyyn, koska ”Jollakullahan on aina niin kova työn puute, että se mistä tahansa suomen kolkasta tulee millä tahansa ehdoilla sitä tekemään” (Karttunen 2017).

Karttunen ei omasta puolestaan ole havainnut sen suurempia muutoksia ja heilauksia uuden hankintalain implementoinnin myötä. Aikaisemmista lakimuutosten vaikutuksista Karttunen mainitsee kuitenkin, että ennen kynnysarvojen käyttöönottoa pienhankinnatkin kilpailutettiin, joka taas ei hänen mielestään ollut edes sen työn arvoista. Tarjouspyynnön tekoon olisi tuolloin voinut mennä enemmän aikaa ja resursseja, kuin itse työn palkalliseen suunnitteluun.



Suunnittelijan näkökulmasta merkittäviä ongelmia tuottavat muuttuvat valintakriteerit eri kilpailutuksissa. Pintapuolisesti samantapaisilla kriteereillä ja vaadituilla papereilla hankitaan puitesopimussuunnittelijoita, mutta toisessa kilpailutuksessa toimisto on kärkijoukossa, toisessa kilpailutuksessa häntäpäässä. Karttusen mukaan kriteerit heilahtelevat hämmästyttävän paljon, joka toisaalta kumpuaa laadun arvioinnin vaikeudesta. Karttunen mainitseekin eräästä tapauksesta, jossa merkittävässä kulttuurihistoriallisessa kohteessa vaatimuksiksi asetettiin vastaavien museokohteiden referenssejä, jolloin Karttunen lähetti oleellisimmista ja vaativimmista kohteistaan referenssiluettelon. Karttunen kuitenkin sai tyrmistyksekseen huomata saaneensa heikot pisteet, sillä eräs toinen toimisto oli lähettänyt aivan kaikki mahdolliset relevantit ja epärelevantit referenssinsä, saaden täten mekaanisesti paremmat pisteet. Karttusen referenssien sisältö oli selvästi aiheellinen, mutta kilpailevan toimiston referensseistä vain osa oli käytännössä edes etäisesti relevantteja kilpailutuksen kannalta. Määrä kuitenkin tällä kertaa voitti laadun, vaikka kahden toimiston referenssit eivät olleet lainkaan vertailukelpoisia keskenään.

Karttusen mukaan referenssien haaliminen onkin yksi syy kilpailun kiristymiselle ja tarjouskilpailun aikana havaitulle hintojen polkemiselle, koska suunnittelijoina toimii yleensä yksityisomisteisia pieniä yrityksiä, jotka voivat omasta selkänahastaan uhrata katteita saadakseen suunnittelutyön itselleen. Tämä vääristää merkittävästi kilpailukenttää ja aiheuttaa tuntuvia hinnoittelupaineita kaikille osallistujille.

Referenssikriteereihin tulisikin Karttusen mukaan kiinnittää tarjoussuunnittelua tehdessä erityistä huomiota, sillä epärelevantit tai vääristyneet vaatimukset voivat estää jopa pätevimpien suunnittelijoiden osallistumisen tiettyihin kilpailutuksiin. Tekniselle suunnittelijalle tietyt vaatimukset voivat kuulostaa järkeville, mutta harkitsemattomuus voi kostautua hyvien ja luotettavien, paikallisten ehdokkaiden putoamisena pois kisasta.

Ehtona esimerkiksi parkkitalon suunnittelulle voi olla vastaavan parkkitalon aikaisempi suunnittelu. Karttunen huomauttaakin, että tässä tapauksessa he eivät voineet osallistua kilpailutukseen, koska he ovat kyllä suunnitelleet parkkialueita ja pysäköintitiloja, mutteivat saman kokoluokan parkkitaloa, jolloin he joutuivat jättäytymään tarjouksesta. Karttunen ihmettelee, että ”jos suunnittelija on aikaisemmin pystynyt hallitsemaan saman kokoluokan muunlaisen rakennuksen, miksei se muka voisi hallita toisenlaistakaan?” (Karttunen 2017). Karttusen mukaan kriteereiksi on esimerkiksi erään koulunkin suunnittelulle asetettu, että kolmen edellisen vuoden aikana on täytynyt suunnitella kolmesta

viiteen samanlaista kohdetta, joka esimerkiksi P-Karjalan alueella on liki mahdottomuus. Karttunen huomauttaakin, että he ovat jatkuvasti osallistumassa kaikkiin mahdollisiin projekteihin, ja silti heillä tulee esimerkiksi vain yksi koulu kahdessa vuodessa suunnittelupöydälle.

Tämä vääristääkin osaltaan kilpailutusprosessin tasapuolisuutta, sillä paikalliset pienemmät toimijat eivät mitenkään voi karruttaa kriteeristön mukaista kokemusta, jolloin suunnittelijavalinta alkaa kohdistua väistämättä ulkopaikkakuntalaisiin, suurempiin yrityksiin. Tämä alkaa osaltaan kerryttää hankkeiden välillisiä kustannuksia, joskin esimerkiksi matkakulut ovat suorastaan mitätön osa kokonaishankkeen kustannuksista. Pitkäaikaisessa hankkeessa on kuitenkin useita kokouksia, tarkastuksia, valvomistehtäviä ja tapaamisia, jolloin matkakustannukset alkavat vaivihkaa kertyä, jos yrityksen edustajat ramppaavat kaukaakin työmaalla tunninkin tarkastustehtävien vuoksi.

Karttunen kertoo tehneensä asiasta valituksen, sillä eräässä kilpailutuksessa matka-ajasta sai laskuttaa 2-3 tuntia tehtävää kohden, joka asettaa esimerkiksi paikalliset toimijat erittäin epätasa-arvoiseen asemaan verrattuna ulkopaikkakuntalaiseen. Paikalliselle toimijalle tarkastuskäynti ei vie kauaa, eikä siitä voi määräänsä enempää laskuttaa, kun taas ulkopaikkakuntalainen saa tyytyväisenä laskuttaa käyntinsä ja kerryttää täten omaa katettaan.

Karttunen ehdottaakin, että vaatimuksista ja kriteereistä kumpuavia ongelmia, erimielisyyksiä ja epäselvyyksiä voitaisiin poistaa asianmukaisella, tarjouspyyntöä edeltävällä konsultaatiolla. Kriteeristöön pitäisi tehdä jonkinasteista standardointia ajan saatossa ja suunnitellut vaatimukset voisi luetuttaa muutamilla eri suunnittelijayrityksillä esivaiheessa, jolloin niihin voitaisiin vielä vaikuttaa suuntaan tai toiseen. Kun tarjouspyyntö on tehty, on sinänsä myöhäistä yrittää muuttaa kriteereitä ja vaatimuksia, jotka on asetettu osallistumisen ehdoksi. Tämäkin toisaalta vaatii harkittua toimintaa, sillä jokainen yritys hän katsoo vaatimuksia omasta näkökulmastaan ja voi täten esittää itseään suosivia vaatimuksia laitettavaksi tarjouspyyntöön.

Hankesuunnitteluun osallistuvien yritysten osallistumisesta itse tarjouskilpailuun on myös ollut keskustelua ja jotkut näkevät tällaisen suunnitteluun osallistuneen toimijan saavan epäreilua etua tarjouskilpailuun. Karttusen mielestä asia ei ole näin, sillä hekin

ovat usein osallistuneet hankesuunnitteluun, mutteivat tästä huolimatta ole voittaneet tarjouskilpailua. Harvinaisena poikkeuksena Karttunen kuitenkin mainitsee Tikkarinteen ammattikorkeakoulun, jolloin he osallistuivat sekä hankesuunnitteluun, että itse toteutukseen. Vaikka hankesuunnittelu onkin tärkeä osa prosessia, Karttunen huomauttaa, ettei arkkitehti saa täyttää tyydytystä, jos hän ei saa viedä projektin toteutusta täysin valmiiksi.

Toisena esimerkkinä vääränlaisten kriteerien asettamisesta Karttunen mainitsee erään ympyräliittymän taideinstallaation kilpailutuksen, jonka olisi pitänyt olla luonteeltaan taidekilpailu. Se oli kuitenkin rakennettu suuren infrarakenteen suunnittelun ja toteutuksen näkökulmasta, jota se Karttusen näkökulmasta ei ollut. Projekti oli täten jo ennen toteutusta muodostumassa turhan raskaaksi, joka esti taas kerran paikallisten toimijoiden osallistumista ja esimerkiksi Torikka & Karttunen oli ainoa taiteellista taustaa, näkökulmaa ja kokemusta omaava osallistuja. Muut osallistujat olivat rakennusyrityksiä ja urakan voittikin toimija, jonka toteutusratkaisu jätti toivomisen varaa.

Karttusen henkilökohtaisen mielipiteen mukaan, kilpailutusprosessin valintakriteerien määrittely on eräs merkittävimpiä ratkaisevia tekijöitä, vaikka niiden määrittely voi olla vaikeaa. Kriteerien määrittelyyn ei voida antaa tyhjentävää ohjeistusta, sillä jokainen hanke on omanlaisensa, jolloin valittavat asiat ja kriteerit täytyy poimia tapauskohtaisesti harkiten. Karttunen näkee ennakkokeskustelun ja konsultoinnin olevan avainasemassa kriteeriongelman.

Karttunen mainitsee myös uudenlaisten projektien olevan haastavia tarjouksen laatimisen osalta, sillä todellisia tulevia kustannuksia on äärimmäisen hankala arvioida. Karttunen ehdottaakin ranskalaisen menetelmän (ks. 4.1.2 Hinta, s.33–34 ranskalainen urakka) yleisempää käyttöä, jolloin hankkeelle asetettaisiin investointiohjelmasta täsmällinen budjet-tiraami jonka puitteissa suunnittelija voisi vapain käsin tarjota omaa toteutusehdotustaan.

#### **7.2.4 Rakennuttajatoimisto Protiimi Oy**

Rakennuttajatoimisto Protiimi Oy tarjoaa uudis- ja korjausrakennushankkeiden rakennuttamispalveluita sekä konsulttipalveluita, kuten kustannusarviointia. Haastateltavana Protiimi Oy:n toimitusjohtaja Esa Mustonen. Mustosella on 35 vuoden kokemus rakennusalan ammattilaisena. Haastattelu suoritettiin 11.4.2017 Protiimi Oy:n tiloissa.

Mustonen on yrityksineen toiminut muun muassa päiväkotien, koulujen ja terveydenhoitoalaan liittyvien rakennusurakoiden parissa, niin uudis- kuin korjaushankkeissakin. Suurimmat urakat ovat ylittäneet kansainväliset rajat, mutta suurin osa on pienempiä, kansallisia hankkeita paikkakunnalla. Protiimi työskentelee eritoten rakennuttamispalveluissa ja niiden osa-alueiden parissa, kuten hankkeiden kustannusohjauksessa. Kustannusohjaukseen ei osallistuta kilpailutuksen kautta, vaan tilaajaorganisaation antamana erillistoimeksiantona.

Käytännön tilaajat julkisissa hankinnoissa ovat yleisesti ottaen tekniikan ja rakennustekniikan ammattilaisia, jolloin maallikoiden osuus tilausportaassa on vähäistä. Mustonen kuitenkin huomauttaa, että loppukäyttäjät, joiden tarpeeseen rakennus tuotetaan, ovat oman alansa (esimerkiksi terveydenhoito) ammattilaisia, jolloin heidän esittämänsä toiveet ja tarpeet voivat poiketa optimaalisesta teknisestä ratkaisusta. Mustosen mukaan julkisissa hankinnoissa selkeä ongelma onkin, että kustannusylitykset johtuvat ”isännän äänen” puuttumisesta.

Mustonen puhuu ”toiveiden tynnyrin täyttämisestä”, eli loppukäyttäjät toivovat kaiken mahdollisen mieleen juolahtavan, kun hankkeelle asetetaan tavoitteita ja vaatimuksia. Kuka tahansa ajaa tietysti omaa etuaan ja tahtoo parhaat mahdolliset puitteet työskentelylleen. Epäonnistuminen voi tapahtua, jos kaikki nämä toiveet lähdetään täyttämään, eikä ymmärretä niiden kustannusvaikutuksia. ”Budjetit alkavat ylittyä ja jäädään ihmettelemään, että miten tämä on nyt näin kallista” (Mustonen 2017). Näissä tapauksissa tulee miettiä, olisiko tultu pienemmällä määrällä toimeen, onko laadun pakko olla aivan huijussaan ja mitkä olivat rakennustekniset vaatimukset.

Mustosen (2017) mukaan rakennushankkeissa valtaosa kustannuksista lyödään suunnittelupöydällä lukkoon, jolloin vaikuttamismahdollisuudet jälkikäteen ovat todella pienet. Suunnitteluun vaikuttavat muun muassa tilojen määrä, laatu, minkä luontoisia ne ovat ja miten tehokkaasti ne onnistutaan suunnittelemaan.

Kun hankkeelle on asetettu budjetti, tavoitteisiin täytyy päästä, jolloin operatiivista suunnittelua täytyy ohjata siihen suuntaan, jolla tavoitteet voidaan saavuttaa. Perustellusta syystä voidaan todeta, että voidaan vaatia budjettilisäystä toteutukseen. Arkkitehtuuripinta, sijainti, rakennuspaikan olosuhteet ja kaavat vaikuttavat merkittävästi, jolloin näiden muutokset urakan aikana aiheuttavat todennäköisesti kustannuslisäyksiä.

Julkisella sektorilla rakennukset ovat julkisessa käytössä, joten niiden täytyy täyttää niille asetetut käyttövaatimukset. Urakan aikana loppukäyttäjä on aktiivisesti mukana työn seurannassa, jolloin heidän tahtotilansa muutos muuttaa tietenkin urakan toteutusta. Suunnittelun aikana pitäisikin osata huomioda kaikki, mihin mikäkin johtaa. Ongelmaksi Mustonen näkeekin sen, ettei tajuta mihin kaikki ratkaisut voivat vaikuttaa. Yhdestä muutosta vaatimuksesta tai lisäyksestä voi alkaa ”lumipalloefekti”, jolloin yksi valinta vaikuttaa kokonaisuuteen merkittävästi.

Ongelmaksi Mustonen näkee myös tilaajien muuttuneen tahtotilan, josta he eivät ole ilmoittaneet urakoinnin aikana. Pohjatyö on tehty hyvin ja käyttäjä on ollut mukana suunnittelussa sekä toteutuksessa intensiivisesti, mutta käyttäjällä ei ole ollut rohkeutta ilmaista mielipidettään. ”On vaan nyökytely, että ymmärretään, mutta ei olla kuitenkaan tajuttu” (Mustonen 2017).

Kaikista pahimpia ongelmia ovatkin Mustosen mukaan täysin ennakkoimattomat tarpeet tai ongelmat. Uudishankkeissa ne ovat yleensä tonttiolosuhteisiin liittyviä seikkoja. Korjaushankkeissa taas yllätykset ovat melko yleisiä, jolloin budjettiin lisätäänkin lisämääräysohjeita hankkeille, jolloin ikäviä yllätyksiä voidaan hallita paremmin. ”Harvoin ne purkamisen yhteydessä esiin tulevat yllätykset positiivisia ovat” (Mustonen 2017).

Kysyttäessä mielipidettä tiukkoihin aikatauluihin ja suunnittelijan vapauksiin Mustonen mainitsee, että tarjoushankkeissa on vaihtoehtoina lukuisia eri urakkamuotoja ja monesti haluttaisiinkin antaa tarjouksen jättäville suunnittelijoille vapaammat kädet hyödyntää omaa ammattitaitoaan ja näkemystään, koska monissa hankkeissa olisi monta eri vaihtoehtoa toteuttaa hanke. Mikä sopii millekin kohteelle. Toisaalta aikataululliset tekijät ratkaisevat vahvasti hankkeiden vaatimusten ja tavoitteiden jäsentelyä tarjouspyyntöä suunnittellessa.

Tiukka aikataulu ohjaa työskentelyä, eikä se ole kustannusten kannalta hyvä, mutta toteutuksen kannalta taas varsin oleellinen. Mustonen kuitenkin katsoo erääksi ongelmaksi huonosti tehdyn aikataulutuksen. Eli annettu aikataulu on voitu jakaa toimijoiden kesken väärin, jolloin oikeille työvaiheille ei allokoita oikeaa määrää aikaa. Tällöin jokin työvaiheista saattaa haaskata aikaa muiden kustannuksella.

Mustonen toivoo, että kilpailutuksen tiettyjä valintaprosesseja voitaisiin yksinkertaistaa. Mustonen esittää, että virkamiehille tulisi antaa lisää valtaa ja oikeuksia tehdä ”järkeviä päätöksiä” (Mustonen 2017) omalla harkintavallallaan, jolloin myös virkamiesten tulisi kantaa vastuu, jos jokin asia epäonnistuu. Esimerkiksi suunnittelijavalinnalla on Mustosen mukaan suhteellisen pieni arvo kokonaishankkeen arvosta, jonka vuoksi Mustonen esittääkin kysymyksen: ”Miksei hyviä suunnittelijoita voi valita yksinkertaisemmilla menetelmillä?” (Mustonen 2017). Hän ehdottaa muun muassa neuvottelemista muutaman, hyväksi havaitun toimijan kanssa. Mustonen toivoo myös, että kynnysarvot saisivat olla huomattavasti nykyistä suuremmat, joka helpottaisi kunnallisten hankintojen kokonaisprosessia.

Mustonen mainitsee myös, että tarjoajat tekevät hankintaprosessin takia töitä, joita ei yksityisellä sektorilla tehdä. Tarjoajat hakevat jatkuvasti tietoa uusista hankinnoista, joihin he voisivat osallistua. Tarjoajat myös kuluttavat tarjouksiinsa huomattavia resurssimääriä, niin aikaa kuin rahaakin, osallistuakseen prosessiin. Tarjoajat eivät tietysti voi laskuttaa näistä aiheutuneita kuluja kenelläkään, joka tuo tietynlaisia riskejä julkisiin hankintoihin osallistumiseen.

### **Mustosen esittämiä kysymyksiä:**

Tarjousmenettelyt ovat siirtymässä täysin sähköisiksi ja tarjoajat tahtoisivat tietää, miten menetellään Force Majeure tilanteessa?

Tarjoajan näkökulmasta tarjouksen jättäminen jää hyvin usein deadlineen lähelle, että tarjousta ja sen muokkauksia voidaan tehdä huolellisesti koko se jättöaika. Jos kuitenkin viime hetkellä tietoliikenneyhteydet katkeavat/sähköt katkeavat tarjoajasta riippumattomasta syystä, miten menetellään?

Jääkö vastuu tarjoajalle, jolloin tarjousta ei enää hyväksytä? Tarjousten eteen tehdään kuitenkin usein hyvinkin raskaasti töitä, joten tarjoajat ovat nähneet tällaisen tilanteen kohtuuttomaksi. Voiko hankintatoimi ottaa tällöin vastaan, perustellusta syystä, tarjouksia myöhässä? Esimerkiksi alueelliset tietoliikennepimenemisethän vaikuttavat potentiaalisesti useampaan alueen tarjoajaan.

Tai jos vaikka itse hankintaportaalin palvelin on kaatunut. Miten silloin menetellään ja miten teihin kuuluisi näissä edellä mainituissa tapauksissa olla yhteydessä?

Hankintatoimen Henri Haapalaisen vastaus sähköpostikeskustelussa:

Periaatteena on pidettävä sitä, että ilmoitettu tarjousten jättämisen määräaika on sitova ja se on kaikille osapuolille sama ja tasapuolinen. Mikäli tarjous ei saavu asetetussa määräajassa perille, niin silloin kyseinen tarjous on tarjouspyynnön vastainen, eikä hankintayksikkö voi lainmukaisesti enää ottaa sellaisia tarjouksia vertailuun mukaan. Periaate on myös pysynyt samana tässä uudessa hankintalaissa. Esim. aiemman lain oikeuskäytännön mukaisesti hankinnan arvolla ei ole asian suhteen ollut merkitystä (MAO:20/05), jossa hankinnan arvo oli 50 miljoonaa euroa. Myöskään myöhästymisen vähäisyydellä ei ole merkitystä, vaan asetettu ajankohta on sitova, eikä siinä ole joustovaraa (KHO 23.5.2006 T 1380). (Haapalainen 2017b.)

Tapauksessa (MAO:180/11) tarjoaja oli todistetusti pystynyt todentamaan, että tarjous oli lähtenyt ajallaan, mutta tarjous ei ollut kuitenkaan saapunut hankintayksikölle määräaikaan mennessä, jolloin kyseinen tarjous oli hylättävä. Tässä tapauksessa kyse oli sähköpostitse lähetetystä tarjouksesta, ja tietoliikenneyhteydessä olleet viivästykset ovat tulleet tarjoajan vastuulle. (Haapalainen 2017b.)

Lisäksi hallintolain 17 §:ssä on mainintaa asiakirjan lähettäjän vastuista. Tämän mukaisesti asiakirja toimitetaan asiassa toimivaltaisen viranomaisen asiointiosoitteeseen lähettäjän omalla vastuulla. Jos asiakirjan toimittamiselle on asetettu määräaika, lähettäjän on huolehdittava siitä, että asiakirja saapuu viranomaiseen määräajassa. Lisäksi lain esitöissä on erikseen mainittu, ettei lähettäjän vastuu poistu silloinkaan, vaikkei kyseessä ole lähettäjältä johtuva syy. Tällöin tarjoajan vastuulle jää myös ns. kolmannesta osapuolesta johtuvat syyt, eikä tätä voida pitää perusteltuna syynä. (Haapalainen 2017b.)

Mikäli voidaan todentaa, että hankintaportaali (mihin tarjoukset lopullisesti lähetetään) on ollut häiriötä, niin silloin voidaan harkita, koska silloin kyseessä on hankintayksiköstä johtuva syy. Mikäli epäily tällaisesta tulee, niin silloin asia tutkitaan ja katsotaan hankintaportaalin lokitietoja, että onko siellä mahdollisesti esiintynyt häiriötä yhteyksissä. Muutoin hankintayksiköllä ei ole harkintavaltaa siinä, jos tarjous tulee saapuneeksi myöhässä. Tällöin kyseistä tarjousta ei voida ottaa mukaan vertailuun tarjouspyynnön vastaisena. (Haapalainen 2017b.)

Mustonen kysyy myös, kuka sen arvioi, jos hankintalaista poiketaan ”perustellusta” syystä. Kenen vastuulle se jää? Jos joku kokee, että tässä on menetelty väärin ja tekee valituksen.

Vastaus: Vastuun kantaa tilaaja (Laakkonen 2017.)

### 7.3 Haastattelutulosten johtopäätökset

Kaikki kilpailutusprosessin aikana havaitut ongelmat eivät välttämättä aivan välittömästi vaikuta hankinnan lopputuloksen laatuun ja kustannuksiin. Kilpailutusprosessin osallisiin, eli yrityksiin ja tilaajiin vaikuttavat ongelmakohdat ja haitat vaikuttavat heidän toimintaansa, työpanokseensa ja toiminnan jatkumiseen, joka taas voi välillisesti vaikuttaa itse hankinnan laatuseikkoihin ja budjettiylityksiin.

Kilpailutus itsessään koetaan melko raskaana prosessina. Hankintalaki nähdään jäykkänä ja taipumattomana, jopa paikoin epäloogisena. Prosessi vaatii niin tilaajalta kuin tarjoajaltakin melko syvällistä asiaan perehtymistä sekä runsaasti ylimääräiseltä tuntuvaan työtä. Tilaajapuoli kuitenkin kokee asioiden helpottuneen merkittävästi hankintatoimen keskittymisen ja edellisten lakimuutosten myötä. Tarjoajatkin ovat alkaneet havaita prosessin jouhevoitumista, sekä helpottumista ja esimerkiksi sähköinen tarjouskäsittelymenettely koetaan kaikkien osallisten mukaan positiivisena asiana.

Jokainen haastateltava mainitsee kilpailutettavien hankkeiden aikataulutuksen jossain vaiheessa. Tiukka aikataulu nähdään yhtenä perustavanlaatuisista toimintaa hankaloittavista aspekteista kaikkien prosessin osallisten kesken, mutta tiukkuuden taustat ymmärretään kyllä. Vaikka tiukka aikataulu tuo runsaasti haasteita, suuremmaksi uhaksi koetaan pikemminkin väärin tehty aikataulut. Tällöin jokin hankintaprosessin aikainen toiminto voi haaskata muiden aikaa. Haastateltavat ovatkin melko yksimielisiä siitä, että tarjouspyynnön suunnitteluun tulisi entistä enemmän kuluttaa aikaa ja täten muitakin resursseja. Voidaankin todeta, että suunnitteluun sijoitettu aika ja raha maksavat itsensä pitkässä juoksussa takaisin.

Tarjoajien näkökulmasta ylipäänsä kilpailutukseen osallistuminenkin on jo riski. Tarjouksen laatiminen on aikaa ja resursseja vievä prosessi, josta aiheutuneita kuluja ei voi suoraan laskuttaa keltään. Jos tarjouksia lähetetään useita, mutta niistä ei voiteta yhtään, syntyy merkittävä kuluerä jota tasapainottamassa ei ole tuloja. Haastateltavat mainitsevat myös monien projektien pisteytyksissä ja vaatimuksissa olevan suorastaan kohtuuttomalta tuntuja seikkoja.



Esimerkiksi suunnittelijayritys saa lisäpisteitä, jos se on ollut mukana suunnittelemassa jotain täysin uusien vaatimusten mukaista rakennusta. Rakennuksia ei kuitenkaan ole rakennettu kuin kourallinen, jolloin niistä kokemusta saaneita suunnittelijoitakaan ei voi olla kovin montaa. Tämä aiheuttaa omalla tavallaan epäreilun vaatimuksen yrityksille, jotka eivät saa yhtä hyviä pisteitä tarjouksestaan, eivätkä täten voikaan kartuttaa tätä vaadittua kokemusta vaadituista urakoista.

Suunnittelun näkökulmasta valintakriteerit, kuten referenssit, hankaloittavatkin työtä merkittävästi ja vaikuttavat eritoten siihen, kuka voi osallistua hankkeen tarjouskilpailuun. Karttusen (2017) mukaan kriteerit valinnalle ja referensseille vaihtelevat rajusti, eikä standardia menettelytapaa ole havaittavissa. Tarjoaja voi saada mekaanisesti paremmat mahdollisuudet voitolleen, jos hän lähettää kaikki epärelevantitkin referenssinsä tarjousta laatiessaan, joka taas vääristää kilpailukenttää merkittävästi. Referenssien ohella tarjouspyynnöissä on ajoittain havaittavissa osaltaan loogisen kuuloisia, mutta lopputuloksen kannalta tarpeettomia ehtoja ja vaatimuksia. Tällaiset vaatimukset voivat estää jopa kaikkein kokeneimpienkin paikallisten yritysten osallistumisen tarjouskilpailuun, lukiten nämä toimistot perpetuaaliseen referenssipuutekierteeseen: vaatimuksena jonkun rakennuksen suunnittelulle on vastaavan rakennuksen aikaisempi suunnittelu, josta suunnittelija ei voi saada kokemusta, koska hän ei täytä vaatimuksia suunnitellakseen tällaista rakennusta.

Erääksi suureksi haasteeksi on myös havaittu oikean informaation saaminen ja löytäminen. Vaikka informaatiota, apua ja konsultaatiota olisi tarjolla, hyödyntäminen on puutteellista muun muassa sen vuoksi, ettei yrittäjillä välttämättä ole aikaa kolta kaikkia mahdollisia portaaleja, oppaita ja henkilölähteitä läpi tarpeeksi usein. Toimija on myös voinut kangistua kaavaan tai ennakko-olettamukseen, eikä silloin välttämättä uskalleta tai ymmärretä astua sen ulkopuolelle. Valtakunnallisella tasolla voidaan todeta, että jotkin toimijat eivät välttämättä tiedä nykyisistä käytännöistä, vaan elävät sen mukaan mitä he ovat oppineet joskus vuosia sitten. Eli on esimerkiksi törmätty ongelmaan 10 vuotta sitten, joka on ollut silloin vaikkapa lakitekninen seikka, mutta tämä ongelma on sittemmin poistunut heidän huomaamattaan.

Hankintatoimi tahtookin tuoda ilmi sen, että heidän kanssaan voi käydä keskustelua ja dialogia hankintoihin liittyen vapaasti. Hankintatoimea voi heidän mukaansa konsultoida

lakiteknisistä seikoista ja heille voi esittää askarruttavia kysymyksiä liittyen kilpailutukseen yleisesti. Tätä voi kuitenkin rajoittaa, kilpailutusprosessin alettua, tarjouspyynnön aikaiset lakisääteiset rajoitukset, jolloin keskusteluyhteys on rajoitettua tai kiinni. Haastattelun perusteella hankintatoimi alkaa tutkia vaihtoehtoja keskustelun helpottamiseksi ja hankintatoimi kertoo ottavansa tämän puheeksi myös tilaajien kanssa.

Tarjouskilpailuun osallistuvat yritykset kokevatkin prosessin tuomat rajoitukset keskustelun avoimuudelle merkittäväksi ongelmaksi. Esimerkiksi tarjousta suunnitellessaan suunnittelijat havaitsevat usein monta kohtaa, josta he haluavat esittää täsmentäviä kysymyksiä. Kilpailutusprosessi on hyvin jäykkä, jolloin kysymykset täytyy esittää tietyn, melko suppean aikaikkunan puitteissa julkiseen järjestelmään, josta kaikki tarjoajat näkevät vastaukset. Vastauksetkin ovat tarjoajien mukaan usein melko ympäröityjä ja kantaa ottamattomia. Suunnittelijat täten kokevat kätensä olevan monesti kovin sidotut, varsinkin jos aikataulu on asetettu tiukaksi. Tällaisissa tapauksissa suunnittelijoille ei jää oikeastaan mahdollisuudeksi kuin jättää seikkaperäinen toteutussuunnittelu toissijaiseksi ja laskea vain tavanomaisimman rakennusteknisen toteutuksen kustannukset. Valtaosa kustannuksista lyödäänkin suunnittelupöydällä lukkoon, jolloin vaikuttamismahdollisuudet jälkikäteen ovat todella pienet.

Tarjoajat esittävätkin, että kokonaisuuden osasia voisi useammin kilpailuttaa eri menetelmin ja kriteerein. Esimerkiksi suunnittelijavalinta voi olla resurssien allokoinnin näkökulmasta pienehkö osa kokonaishankintaa, kun taas suunnittelijallehan heidän työnsä on kaikki kaikessa. Heidän osuutensa resurssimuotoisesti ovat koko prosessin näkökulmasta kuitenkin hyvinkin pienet, jolloin suunnittelija voi kokea, että heidän mielipiteensä ja osuutensa jää muiden jalkoihin, mutta suunnittelun impakti lopputulokseen taas on hyvinkin suuri. Onkin esitetty, miksei hyviä suunnittelijoita voisi valita yksinkertaisemmilla, neuvottelumaisemmilla menetelmillä siltä osin, kuin se lain puitteissa onnistuu.

Uusimmassa EU direktiivissä onkin tuotu helpotuksia tällaiseen menettelyyn, joskin direktiivi implementoitiin Suomen lainsäädäntöön vasta hiljattain, joten sen vaikutukset eivät vielä voikaan näkyä kovin vahvasti. Direktiivissä kiinnitettiin huomiota neuvottelumaisempien menettelyjen käyttöön varsinkin suuremmissa hankinnoissa, joka EU työryhmän mukaan toisi myös helpotuksia kansainväliseenkin hankintatoimintaan. Direktiivissä huomioidaankin neuvottelun tuomat joustavuuden edut, verrattuna käytetympiin ja jäykempiin kilpailutusmenetelmiin. (EPEC, 2016, 8.)

Suuremmat hankkeet voitaisiin eritellä pienempiin kokonaisuuksiin, jolloin kriteerit, vaatimukset ja suunnitelmat näille hankkeen eri osasille pitäisi jäsennellä tarkasti, joka helpottaisi suunnittelua, valvontaa ja toteutusta. Tällöin myös rajoitettua menetelmää tarjoajien valinnassa voisi hyödyntää kilpailutuksissa enemmän. Tarjoajat myös kokevat, että hankinta-arvot saisivat muutenkin olla huomattavasti suurempia kunnallisissa hankinnoissa, jolloin kaikkia hankintoja ei tarvitsisi kilpailuttaa ja paikallisten, hyväksi havaittujen toimijoiden valinta olisi vapaampaa. Tämä toisaalta vaatisi lakimuutoksia.

Hankintayksikön/tilaajan näkökulmasta kilpailutusprosessi tuo tiettyä arvaamattomuutta toimintaan. Suorahankinta mahdollistaisi tosiaan luotettavaksi havaitun toimijan valitsemisen, mutta kilpailutuslainsäädäntö suorastaan pakottaa valitsemaan tuntemattoman toimijan. Tarjoajat ovat tietenkin suurimmaksi osaksi ammattimaisia, luotettavia yrityksiä, mutta mukaan mahtuu huonojakin toimijoita aiheuttamaan sekasortoa. Halvimman hinnan politiikka on todettukin tilaajan näkökulmasta siitä hankalaksi, että halvimman hinnan tarjonnut yritys on kilpailutuksessa valittava urakan toteuttajaksi, vaikka yrityksen olisi havaittu aikaisemmissa tapauksissa menetelleen epärehellisesti, kehnosti tai laadultaan puutteellisesti. Tällaisia ”ei-haluttuja” yrityksiä ei voi kevyin perustein sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle, vaan siihen vaaditaan tilaajalta konkreettista näyttöä suhteellisen kovista laiminlyönneistä ja puutteista. Hintahan ylipäänsä korreloi usein laadun kanssa, jolloin halvimman hinnan periaatteella voidaan todeta saavan laadullisesti kehnomman lopputuloksen.

Riskejä minimoidakseen tilaajat ovatkin käyttäneet hankintasopimuksissaan niin kutsuttuja sakkopykälä, joissa määritellään mahdolliset rahalliset sanktiot laiminlyönneistä ja puutteista. Sanktiomaksut ja tiukat sopimusehdot toisaalta saatetaan tavallisen tarjoajan toimesta nähdä luottamuksen puutteena, toiminnan rajoittajana ja tarpeettomana tiukkuutena. Tilaajan näkökulmasta ne taas ovat hankintaa suojelevia ominaisuuksia. Tämä osaltaan vahvistaa sen, että kilpailutusprosessin ongelma yhdelle, voi olla suoja ja onni toiselle.

Sopimusehtojen väljyys ja esimerkiksi riittämätön kustannusten erittely on havaittu haastateltavien mukaan erääksi ongelmaksi, jonka on havaittu vaikuttavan monen projektin toteutukseen, budjettiin ja lopputuloksen laatuun. Tällöin vastuut tietyistä toiminnoista ja

seurannasta voivat jäädä tulkinnanvaraisiksi, tai ne aiheuttavat väärinkäsityksiä ja pahimmillaan vilppiä. Osapuolten välille peräänkuulutetaankin rehellistä ja avointa menettelytapaa, jotta jokainen osapuoli välttäisi konfliktitilanteen tuomat haitat.

#### 7.4 Yhteenveto

Julkisten rakennushankkeitten tilanne on mainettaan huomattavasti parempi. Tutkimukset osoittavat, että reilusti suurin osa hankkeista saavuttaa sille annetut laatuvaatimukset, pysyy budjetissaan ja aikataulussaan. Mediassa ja väestön keskustelussa keskitytäänkin pääasiassa vain niihin näkyvimpiin, epäonnistuneisiin hankkeisiin, jotka toisaalta ovatkin epäonnistuneet huomattavalla tavalla.

Tutkittaessa näitä julkishankkeiden onnistumisia ja eritoten epäonnistumisia, on myös muistettava ajatella, kenen silmissä ne ovat epäonnistuneet. Rahalliset ylitykset ja ongelmat muodostuvat veronmaksajien kannalta ongelmallisiksi, mutta näiden ylitysten taustalla voi olla tarjoajan näkökulmasta onnistunut laadun varmistaminen ja työn todelliset, urakan aikana esiin nousseet kustannukset. On kuitenkin todettava, että yhteiskunnallisen edun nimissä mahdollisiin ongelmakohtiin ja kustannusylitysten todellisiin syihin on paneuduttava tarkasti ja kattavasti.

Käsiteltäessä julkisten rakennushankkeitten onnistumisia, tai pikemminkin niiden epäonnistumisia, keskitytäänkin hyvin usein hankkeen fyysiseen toteutukseen, eli rakentamiseen ja rakentamisen jälkeiseen aikaan. Ongelmat manifestoituvatkin näkyvimmin hankkeen rakennusvaiheen kustannusylityksinä ja loppukäyttäjien havaitsemina laadullisina ongelmina, kuten kosteusvaurioina ja rakenteellisina puutteina.

Kirjallisuuslähteissä, reportaaseissa, tutkielmissa ja tämänkin tutkimuksen haastatteluissa on kuitenkin havainnoitu ja raportoitu hyvin yksimielisesti laatu- ja kustannusongelmien todellisesta taustasta, eli hankintaa edeltävän suunnittelun puutteellisuudesta. Ammattilaiset ovat yhtä mieltä siitä, että rakennusurakoiden operatiivinen toteutus ontuu juurikin tästä syystä, eikä niinkään rakennusvaiheen laiminlyönneistä tai osaamattomuudesta, kuten mediaa seuraava kansalainen usein saattaa äkkipikaisesti ajatellakin.

Huolellisen suunnittelun puuttuessa, tarjouspyynnöt esitetään tarjoajille vaillisina, joka ei kuitenkaan näyttäydy mitenkään tarjoajille. Tarjouspyyntöön tarttuneet tarjoajat suunnittelevat oman tarjouksensa annettujen tietojen puitteissa, eikä tarjoajilla yleisesti ottaen ole mahdollisuutta ennustaa tai arvailla tarjouspyynnöstä huonon suunnittelun vuoksi puuttuvia hankkeen aspekteja. Tarjoajat täten antavat kustannusarvionsa ja toteutussuunnitelmansa annettujen tietojen mukaan, jolloin ne heijastavat vain urakan senhetkistä suunniteltua toteutusta. Kustannuspaineita tarjouskilpailun jälkeen aiheuttavatkin esiin pompahtelevat, urakan aikana havaitut lisätarpeet, puutteet, ennakoimattomat yllätykset, sekä mahdolliset ihmisten tekemät suunnitelmavirheet. Näiden perimmäiset syyt voivat olla hämärän peitossa. Ilmeisen kiireen takia joku asia on voinut jäädä kokonaan suunnittelematta tai kukaan ole havainnut jotain olennaista tarvetta. Ihmiset tekevät virheitä, pieniä ja suuria, eikä ihmisvetoinen prosessi koskaan voikaan olla täysin vailla virheitä.

Jos nämä edellä mainitut asiat onnistuttaisiin havaitsemaan hankkeen suunnitteluvaiheessa, ne ennakoitaisiin asianmukaisesti, jolloin budjettia, sekä hankkeen kokonaistoteutusta muokattaisiin tarpeen mukaan. Tarjoajat kykenisivät täten ottamaan ne huomioon kokonaisuuden kannalta ja toteuttamaan urakan suunnitellusti. Tällöin hanketta ei pidettäisikään epäonnistuneena, koska jos kaikki kustannuksia lisäävät tekijät olisi huomioitu alkuperäisessä budjetissa, ei budjetti täten luonnollisesti ylittyisi.

Toisaalta, suunnitelmassa ennakoimattomat tarpeet aiheuttavat muutoksia rakentamisen aikana. Tällöin puhutaan tilaajan tahtotilan muutoksista, jollaiset aiheuttavat merkittäviä muutostoimia urakan aikana. Loppukäyttäjä, esimerkiksi kunnallinen sairaanhoitoyksikkö, voi esittää jonkin tilan, tilankäyttöratkaisun tai rakennuksen muun osan muutoksia tai lisäyksiä varmistaakseen itselleen parhaan mahdollisen lopputuloksen. Tällaiset suunnitelmassa ennakoimattomat tarpeet vaikuttavat välittömien kustannusten lisäksi myös urakan aikatauluun ja täten myös välillisiin kustannuksiin.

Tilaajan ja/tai loppukäyttäjän tahtotilan muutokset eivät kuitenkaan ole itsessään huono asia, sillä rakennus tulee heidän käyttöönsä. Tällöin rakennuksen tulee vastata tilaajan ja loppukäyttäjän tarpeita mahdollisimman tarkasti. On kuitenkin esitetty, että jotkin itse urakan aikana havaituista ongelmista ja muutoksista aiheutuvatkin informaation kulun puutteesta, eli loppukäyttäjät eivät välttämättä osaa esittää tahtoaan tarpeeksi selkeästi.

Rakentajat puhuvat asioista omilla termeillään jolloin tilaaja ja loppukäyttäjä eivät välttämättä aidosti ymmärrä mitä niillä tarkoitetaan. Tällöin saatetaan ratkaisuksi hyväksyä jokin sellainen asia, josta loppukäyttäjä olisikin asian ymmärtäessään ollut eri mieltä.

Täysin ennustamattomiakin muutoksia ja asioita voi tapahtua esimerkiksi pitkäaikaisen hankkeen aikana. Viranomaisten määräykset voivat muuttua, kannat tiukentua, yhteiskunnallinen muutos nostaa esiin uusia tarpeita yms. Jos vaatimukselliset muutokset ovat pieniä, rakennuttajat voivat toimia hankitun rakennusluvan aikaisten säädösten mukaisesti. Jos muutokset ovat pakottavan suuria, koko prosessi voi pahimmassa tapauksessa pysähtyä uusien lupien hankinnan vuoksi, tuoden lisäkustannuksia ja mahdollisia aikataulukonflikteja.

Tällaiset ennustamattomat muutokset vaativatkin yleisimmin niin kutsuttuja maksihankkeita, kuten Länsimetroa ja Olkiluodon 3. reaktoria, niiden pitkäaikaisen luonteen vuoksi. Tällaiset maksihankkeet toisaalta saavatkin eniten mediahuomiota, jääden helposti ihmisten mieliin, aiheuttaen melko negatiivisia mielikuvia julkisista rakennushankkeista. Maksihankkeiden kustannukset ovat jo alun perinkin merkittäviä, jolloin kustannusten pienikin heilaus aiheuttaa rahamääräisesti suuria muutoksia. On kuitenkin tarkasteltava kokonaisuutta suhteellisesti, koska mittasuhteet maksihankkeiden ja tavanomaisempien hankkeiden väleillä ovat niin suuria. Maksihankkeissa miljoona euroa voi olla alle prosentin kokonaiskustannuksista, kun taas kunnallisessa hankkeessa jo 10 000€ voi olla yli prosentin osuus kokonaiskustannuksista. Myös aikataulua on tarkasteltava suhteellisesti, koska esimerkiksi Olkiluodon 3. reaktori valmistunee yhdeksän vuotta myöhässä, mutta kunnallisessa hankkeessa yhdeksän päivänkin myöhästyminen voi olla liikaa.

Julkista sektoria onkin usein suitsittu siitä, että se on lähes poikkeuksetta ottanut ylimenevät kustannukset maksettavakseen, vaikka sopimusehdot olisivat mahdollistaneet toisenlaisen menettelyn. Tähän toisaalta kannustaa itse hankkeiden luonne. Rakennushankkeet tulevat lähtökohtaisesti hankintayksikön (valtio, kunta) välittömään käyttöön ja tarpeeseen, jolloin urakan aikana havaittavat kustannusylitykset eivät itsessään ole järkevä peruste peruuttaa koko transaktiota. Jo tehdyn työn kustannukset on maksettava, jolloin sopimusehtojen mukaisesti maksajaksi joutuu joko tilaaja, tai urakoitsija. Jos urakoitsija osoittautuu maksukyvyttömäksi, ei ole tilaajan edun mukaista jättää hanketta sikseen ja keskeneräistä rakennusta tyhjilleen, vaikka se joutuisikin maksamaan huomattavia summia saadakseen urakan valmiiksi.

Konkreettisimpia ratkaisuehdotuksia valtiollisella tasolla on antanut lähinnä selvitysmies Erkki Virtanen, jonka mukaan rakentamisessa ongelmien keskeisessä pisteessä on ollut projektiosaamisen riittämättömyys. Selvitysmies on esittänyt projektiosaamisen koulutuksen lisäämistä sekä allianssimallin suosimista jatkossa valtiollisissa rakennushankkeissa. Kaikki hanketta koskevat merkittävät päätökset tehtäisiin tilaajan, suunnittelijan ja rakentajan kesken, jolloin päätösten on oltava yksimielisiä ja jokaisella osapuolella on veto-oikeus. Asioista neuvoteltaisiin niin kauan, että niistä päästään yhteisymmärrykseen. Maksihankkeiden johtoelimeen tulisi Virtasen mukaan nimittää valtion etuja valvova talouden ja rakentamisen asiantuntija. Rahoituspäätöksiin tulee Virtasen mukaan myös liittää valtiollinen oikeus keskeyttää hankkeen rahoitus ja rahoitukselle tulee ylipäänsä asettaa euromääräinen sekä prosentuaalinen enimmäismäärä. (Virtanen 2017; Kauppalehti 2017.)

Allianssimenetelmästä arkkitehtitoimiston Karttunen antaa erityislaatuiseen huomioon siinä mielessä, että allianssin vuoksi toiminta voi keskittyä epätoivotulla tavalla. Allianssi-hankkeessa kaikki pienet aliurakoitsija ja toimijat ovat suoraan suuren pääurakoitsijan vallan alla, jolloin pienempien suunnittelijoiden tai aliurakoitsijoiden mielipiteet voivat hukkuu. (Karttunen 2017.)

Valtiolliset hankkeet eroavat kuitenkin melko oleellisesti pienemmistä, esimerkiksi kunnallisista rakennushankinnoista, joten vaikka allianssimalli olisikin koettu hyväksi, voidaan paikallisen tason ongelmiin pureutua tutkimuksen osoittamin tavoin hankesuunnittelun aikana.

Vaikka ongelmia tutkaillessa keskitytäänkin usein budjettien kustannusylityksiin, todellisten taloudellisten vaikutusten syvälliset tutkimukset huutavat poissaoloaan. Kunnallisten hankkeitten tilastointi, seuranta ja tutkiminen on parhaimmillaankin puutteellista, eikä ongelmien todellisista taloudellisista impakteista ole juuri tutkimusdataa. Kustannustutkiminta keskittyy lähinnä laatuvirheiden tuomiin haittoihin, kuten kosteusongelmien yhteiskunnallisiin kustannuksiin. Kuten tutkimuksessa on todettu, kosteusongelmat ovat eräs johtavista laatuongelmista julkisissa rakennelmissa ja ne taas juontuvatkin kilpailutusprosessin aikaisista ihmisen virheistä, projektiaikataulujen tiukkuudesta sekä halvimman hinnan- valintaperiaatteesta.

Raporttien mukaan kunnat eivät myöskään halua säästöpuuskassaan ylläpitää teknisesti hyvin toteutettujakaan rakennuksia suositusten mukaisesti. Ilmanvaihtoa ei pidetä päällä kuin ajoittain, jolloin kosteus alkaa vaivihkaa asettua tiloihin. Rakenteita ei uusita, eli ikkunoiden ja ovien tiivisteet vuotavat, lämmitysjärjestelmät, putket ja suodattimet vuotavat ja rakenteet vanhenevat hallitsemattomasti. (Laatikainen, 2017.)

Näiden tutkimusten relevanssia itse julkiseen kilpailutuskenttään vääristää rakennusten aikajänne, sillä monet ongelmarakennukset on rakennettu 1960-1970 luvulla, eli ajalta ennen ensimmäistäkään hankintalakia. Kosteusvaurioiden tuomien yhteiskunnallisten kustannusten lasketaan olevan n.450 miljoonaa euroa vuodessa pelkästään terveydenhuoltokuluissa ja näiden vaurioituneiden rakennusten korjauskustannukset kipuavat 1,6 miljardiin euroon. Kaikkiaan on laskettu, että rakennusten vaurioista ja huonosta sisäilmasta on syntynyt yhteensä jopa 3,4 miljardin euron lasku, joka on noin 1300 euroa per kotitalous. Laskelmassa on otettu huomioon työajan menetykset, tuottavuuden lasku ja sairauskulut. (Herrala 2017; Huotilainen 2017.)

Täten voidaan todeta, että kilpailutettujen hankintojen tilastoinnille ja niiden todellisten kustannusten tutkinnalle on suoranainen tarve, joka jää tällä hetkellä suurelta osin tekemättä. Investointisuunnitelmien, hankintojen budjetoinnin sekä kustannusylitysten täsmällisemmällä tutkimuksella voitaisiin täten näiden korjaus- ja terveysongelmien lisäksi ehkäistä julkisen sektorin velkaantumista, tarjouskilpailuihin osallistuneiden yritysten konkurssreja ja eritoten parantaa tulevien projektien rahoitussuunnitelmia.

Julkiset hankintayksiköt keskittyvätkin taloudellisen tilastoinnin ja tutkimuksen sijaan lähinnä tehtävänsä mahdollisimman hyvään toteutukseen, sillä hankittavat palvelut, tuotteet ja rakennukset tulevat suurimmaksi osaksi esimerkiksi kunnan asukkaiden käyttöön tai hyödyksi. Hankintayksiköiden kannattavuutta ei voidakaan seurata samoilla mittareilla kuin yritysten kannattavuutta, jolloin markkinamekanismin puuttuessa hankintojen investoinnillista arvoa ei nähdä kunnan rahaprosessissa. Hankintojen ja investointien tiiviimpi, yritysmäisempi seuranta ja laskenta edesauttaisi suuresti tutkimuksellista tilastointia, tulevien investointien oikeellista suunnittelua, rahamääräistä hankinnan tulokselisuuden mittaamista ja täten oikeiden ratkaisujen tekemistä tulevaisuudessa. Hankinnoille tulisi kuitenkin asettaa lähinnä laskennallisia, hankekohtaisia tavoitteita, eikä niitä tulisi yhtiöittää kunnan tavoittellessa liiketoiminnallista tulosta. Julkisten organisaatioiden



perimmäinen missio onkin tuottaa arvoa ja tarvittavia palveluita ja puitteita veronmaksajille, eikä tuottaa suoranaista tulosta.

Kunnallishallintoon tulisi täten ehdottomasti lisätä kaupallisten toimien virkahenkilöstöä, sillä aikaisemmat tutkimukset osoittavat (Luku 4. Hankintojen taloudelliset vaikutukset), ettei kaupallista asiantuntemusta hyödynnetä kunnissa oikeastaan lainkaan. Mutta esimerkiksi puolustusvoimilla on voimassa olevat sopimuslinjaukset sekä kaupallisten toimien virkahenkilöstöä osana hankintakoneistoa.

Kun julkisten rakennushankkeitten todelliset taloudelliset vaikutukset jäävät osaltaan mysteeriksi, on todettava, että kilpailutus ja toteutus on suurimmassa osassa hankkeita toteutunut vaatimusten ja odotusten mukaisesti. Kilpailutusprosessi on äärimmäisen tehokas, tarkka ja toimiva, jolloin havaitut ongelmakohtat eivät sinänsä ole rakenteellisia, vaan tapauskohtaisia, osaltaan tulkinnanvaraisia ja ihmisistä riippuvia. Täten, kokonaisuuden kannalta, ongelmien kartoittamisessa, poistamisessa ja estämisessä voidaankin puhua enemmänkin toiminnan tehostamisesta, kuin suurista lakimuutoksista.

## 8 Pohdinta

Opinnäytteen tavoitteena on ollut perehtyä julkisten rakennushankkeitten kilpailutusprosessiin kokonaisuutena, tutkia itse kilpailutusprosessin havaittuja ongelmakohtia, tunnistaa potentiaalisia ongelmakohtia ja tarkastella epäonnistuneena pidettyjen rakennushankkeitten keskeisiä ongelmia, kustannusylityksiä ja näiden taloudellisia vaikutuksia. Näiden aspektien tutkiminen vaati aiheen syvällisempää tuntemusta, jonka vuoksi teoriaosuudesta tuli verrattain laaja. Kirjoittaja kuitenkin katsoo teorian olevan olennaisessa asemassa ongelmien tunnistamisessa, sillä monet havaitut ongelmat juontuvat juurikin informaation puutteesta, seurannan laiminlyönnistä ja esimerkiksi sopimusehtojen vaillisuudesta.

Työn aihe kumpusi kirjoittajan omasta mielenkiinnosta aihetta kohtaan ja opinnäytetyön suorittaminen antoikin kirjoittajalle sangen oivallisen mahdollisuuden perehtyä julkisiin hankintoihin perusteellisesti. Hankintaprosessin, hankintalain, näiden historiallisten syiden ja nykyisten vaikutusten tutkiminen antoi kirjoittajalle syvällisempää näkemystä ja

kykyä ymmärtää epäonnistumisien ja budjettiylitysten todellisia syitä ja taustatekijöitä. Kirjoittaja yllättyikin prosessin monimutkaisuudesta ja ylipäänsä siitä, kuinka suurin osa hankinnoista onkin todellisuudessa onnistuneita. Kirjoittajan esiolettamuksia ja ennakkoluuloja ohjailikin suuresti kansallinen, median tukema yleismielipide julkisten rakennushankkeitten toimimattomuudesta. Tosin, epäonnistuneet ja budjettinsa reilusti ylittäneet valtion tason maksihankkeet ovat todellinen ongelma, eikä niiden vaikutuksia voi vähätellä niiden harvinaisuuden vuoksi.

Työn perehdyttää lukijansa verrattain kattavasti julkisten rakennushankkeitten kilpailutusprosessiin ja tarjoaa näkemyksiä sekä tilaajaorganisaation, että tarjoajien näkökulmasta. Kirjoittaja perehtyi täten työn puitteissa kilpailutukseen hyvin syvällisesti ja kirjoittaja kokeekin tämän erittäin suureksi vahvuudeksi. Toki, kirjoittaja tunnustaa, ettei pelkkä opinnäyte tuo yhtä kattavaa tietoperustaa kuin ammattilaiselta vaadittaisiin, mutta opinnäytetyöprosessi on ollut hyvä alku. Kirjoittaja kokeekin, että työn tuoma erikoislaituinen asiantuntemus on kirjoittajalle selvä etu työmarkkinoilla.

Kokonaisuuden kannalta valitut tutkimus- ja analyysimenetelmät kirjoittaja katsoo suhteellisen sopiviksi. Tutkimus oli vahvasti aineistolähtöistä, ankkuroidun teorian mukaisesti, eikä kirjoittaja tuntenut tutkimuksen aihetta syvällisemmin ennen tutkimuksen alkamista. Yksittäisistä aineistohavainnoista kirjoittaja pyrki tekemään suurempia aihekokonaisuuksia, joita käsiteltiin haastatteluissakin systemaattisesti erillisinä.

Tutkimuksen edetessä kirjoittaja sai kuitenkin yllätyksekseen huomata, että rakennushankkeitten todellisia talousvaikutuksia ei ole liiemmin tutkittu. Opinnäytteen luvussa 4. siteeratut lähteet ovat ainoat relevantit tutkimukset, jotka kirjoittaja löysi työnsä aikana. Näissä lähteissä mainitaankin, että aiheesta on äärimmäisen vähän hyödynnettävissä olevaa tutkimusdataa. Tutkimukset ovat kaikki luonteeltaan tapaustutkimuksia yhden kunnan sisällä, jolloin niiden ainutkertaisuus ja tapauskohtaisuus tekevät niistä suurimmalti osin hyödyntämiskelvottomia.

Toisaalta, on hyvin mahdollista, että tutkimuksia on suoritettu viime vuosina enemmänkin, mutta ne ovat olleet kirjoittajan saavuttamattomissa. Silti, kirjoittaja kokee, että kilpailutettujen rakennushankkeitten todellisten taloudellisten vaikutusten tutkiminen jäi edellä mainittujen seikkojen vuoksi tyngäksi.

Muutoin tutkimus pystyttiin toteuttamaan hyvinkin kattavasti ja suurimmaksi haasteeksi nousikin riittävä raja. Työ vastaa täsmällisesti kirjoittajan esittämiin tutkimuskysymyksiin ja kirjoittaja kokee, että työn avulla on päästy tavoiteltuun päämäärään, eli kilpailutusprosessin syvällisempään ymmärtämiseen ja ongelmien kartoittamiseen. Haastatellut ammattilaiset ovat kertoneet havaitsemistaan ongelmakohdista ja niiden ratkaisuehdotuksista ja näiden ammattilaisten välillä on havaittavissa selvä konsensus pääasiallisista ongelmakohdista. Ratkaisuehdotukset ovat loogisia ja vaikuttavat sellaisilta, jotka ovat ratkaistavissa.

Rajauksen ohella merkittäväksi haasteeksi työn aikana nousi hankintalain hiljattainen muutos. Muutoksesta oli kirjoitushetkellä vain muutama kuukausi, joten päivitettyä ja ajantasaista kirjallisuutta ei ollut saatavilla lainkaan. Tämä aiheutti merkittäviä reliabiliteettiä ja valideuttipaineita valitulle aineistolle, jolloin kirjoittajan täytyi ristiintarkistaa kaikki aineiston lakitekniset seikat. Hankintalain muutos ei ole hankinnoissa vielä liiemmin ehtinyt näkyä, sillä haastateltavistakaan, hankintayksikön edustaja pois lukien, ei ollut järin tietoinen hankintalain tuomista muutoksista. Tutkimuksessa todetaankin, että muutamit esitetyt ongelmakohdat on ratkaistu ainakin osittain uudessa hankintalaissa.

Haastattelut onnistuivat yli odotusten, sillä niiden kautta kirjoittaja sai korvaamattoman arvokasta tietoa hankintaprosessin todellisesta kulusta, mutta toisaalta haastattelut nostivat vain lisäkysymyksiä ja tarpeen uusille haastatteluille. Kirjoittaja kokeekin, että opinäytteen suorittamisen kiireellinen aikataulu toi kirjoittajalle valitettavia rasitteita ja rajoituksia tutkimuksen syvällisemmälle toteutukselle. Kirjoittaja uskoo, että lisähaastatteluilla oltaisiin saatu tarkempaa ja luotettavampaa otantatietoa oleellisista ongelmakohdista. Toisaalta, tutkimus on jo tässä muodossaan jopa epätavallisen laaja ja lisähaastattelut olisivat pahimmillaan voineet kuormittaa ja tukkeuttaa tutkimuksen halutun muotoista etenemistä.

Selvitysmies Erkki Virtasen (2017) raportti ”Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmat” ilmestyi työn alkuvaiheessa 31.3.2017. Raportti julkaistiin opinäytteen kannalta ”kreivin aikaan”, sillä julkisten rakennushankkeitten ongelmakohtia ei olla aikaisemmin koostettu samalla tavalla, kuin raportissa. Raportista kirjoittaja kykeni ammentamaan merkittävää, relevanttia tutkimusdataa omaan työhönsä.

Kirjoittaja pitääkin omaa opinnäytettään eräänlaisena johdantotyönä syvällisempiin tutkimuksiin aiheesta. Opinnäytteessä on tiivistetty hankintaprosessi nyansseineen miniiniinsä, jolloin työ voi toimia portaalina laajempaan tiedonhankintaan ja myöhempään, syvällisempään aiheen ymmärrykseen. Kirjoittaja on henkilökohtaisesti vahvistanut mielenkiintoaan aiheeseen ja saanut uutta pontta laajemman tutkimustyön omaehtoiseen toteuttamiseen sekä ammatilliseen perehtymiseen.

Eritoten taloudellisten vaikutusten tutkimista tulisi jatkaa, sillä kokonaisvaltaisten vaikutusten osalta voidaan puhua potentiaalisesti miljardeista euroista. Nämä miljardit eurot ovat julkisia verovaroja, jolloin niiden hukkakäyttö tulisi pyrkiä estämään tehokkaimmilla mahdollisilla tavoilla. Verovarojen hassauksesta ei voita kukaan ja vaikka jokin yritys tai julkinen hankintayksikkö hyötyisikin hetkellisesti epäviisaan rahapolitiikan takia, nämä verovarot tullaan ennemmin tai myöhemmin ottamaan Suomen kansalaisilta, niin yrittäjiltä kuin työntekijöiltäkin.

Kirjoittaja toivookin, että opinnäytteessä esitetyt ongelmakohdat ja niiden ratkaisuehdotukset kantautuisivat mahdollisimman monen toimijan silmiin ja korviin. Mitä yleisemmässä tiedossa nämä keskeiset ongelmakohdat ovat, sitä paremmin niitä voidaan valtakunnallisella tasolla välttää ja ehkäistä. Kirjoittaja esittääkin, että julkiseen kilpailutusprosessiin osallistuvat henkilöt tarkkailisivat kokonaisuutta kriittisesti myös muiden siihen osallistuvien tahojen näkökulmasta, jolloin osapuolet voisivat suhteuttaa omaa toimintaansa sujuvammaksi muiden toimijoiden kanssa. Sillä avoin yhteistyö, ennakoiva työskentelytapa, prosessituntemus ja ammattitaito ovat kirjoittajan näkökulmasta avainasemassa onnistuneissa julkishallinnon rakennushankkeissa.

## Lähteet

- Aaltola, J. Valli, R. 2010. Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Jyväskylä: PS-kustannus
- Achilles. 2016. Brief guide to public sector EU procurement legislation.  
<https://www.achilles.com/images/locale/en-EN/buyer/pdf/Achilles-EU-Brief-Guide-to-Public-Sector.pdf> Luettu 17.4.2017
- Ammattikorkeakouluasetus 352/2003.
- Ammattikorkeakoululaki 351/2003.
- Arola, H. 2017. Ville Saksi otti surullisen kuuluisan länsimetron ohjaksiinsa – ”Minä olen vastuussa”. <http://www.hs.fi/talous/art-2000005127224.html> Luettu 9.4.2017
- Beuter, R. 2005. European public procurement reform: main innovations in the public-sector directive – a preliminary assessment.  
[http://aei.pitt.edu/5952/1/Scope2005\\_3\\_1\(2\).pdf](http://aei.pitt.edu/5952/1/Scope2005_3_1(2).pdf) Luettu 17.4.2017
- Epec, European investment bank. 2016. PPPs and Procurement, Impact of the new EU directives [http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec\\_ppp\\_and\\_procurement\\_en](http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_ppp_and_procurement_en) Luettu 17.4.2017
- Eskola, S. Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset hankinnat. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Haapalainen, H. 2017a. Hankinta-asiantuntija/suunnittelija. Pohjois-Karjalan hankintatoimi. 5.4.2017
- Haapalainen, H. 2017b. Koskien opinnäytetyötä, Karelia AMK, Julkisten rakennushankkeitten kilpailutus. [pietari.jaakkola@gmail.com](mailto:pietari.jaakkola@gmail.com) 13.4.2017
- Haatainen, J. Kallio, O. Laurila, H. Siitonen, P. Valkama, P. 2008. Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, osa 1. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy
- Hakkarainen, K. 2016. Länsimetron surkuhupaisa tarina: Tässä kaikessa on epäonnistuttu <http://www.hs.fi/kaupunki/art-2000002925044.html> Luettu 9.4.2017
- Harmanen, J. 2016. Olkiluodon ydinvoimala viivästynyt yhdeksällä vuodella – nyt lisää ongelmia. [http://www.iltalehti.fi/uutiset/2016092622372797\\_uu.shtml](http://www.iltalehti.fi/uutiset/2016092622372797_uu.shtml) Luettu 9.4.2017
- Helsingin Sanomat. 2016. Länsimetron ongelmista on otettava oppia. Pääkirjoitus. <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000005011504.html> Luettu 10.4.2017
- Herrala, O. 2017. Homekoulujen hinta miljardeja – ”Useimmiten uuden rakentaminen on korjaamista halvempaa”. <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/homekoulujen-hinta-miljardeja---useimmiten-uuden-rakentaminen-on-korjaamista-halvempaa/VDHQhyb9> Luettu 21.4.2017
- Hirsjärvi, S. Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu. Helsinki: Yliopistopaino
- Hirsjärvi, S. Remes, P. Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi
- Huotilainen, H. 2017. Homevauriot aiheuttavat liki puolen miljardin terveystenot.  
<https://www.kauppalehti.fi/uutiset/homevauriot-aiheuttavat-liki-puolen-miljardin-terveysmenot/TUba4wYp> Luettu 21.4.2017
- Häkkinen, A. 2016. Infrahankkeiden hinnat karkaavat monesta syystä.  
<http://www.ksml.fi/paakirjoitus/Kilpailutuksen-ep%C3%A4onnistuminen-j%C3%A4%C3%A4vuoren-huippu/54588> Luettu 9.4.2017
- Joensuun kaupunki. 2017. Kaupunkirakennepalvelut. <http://www.joensuu.fi/kaupunkirakenneksikko> Luettu 11.4.2017
- Joensuun kaupunki. 2017. Pohjois-Karjalan Hankintatoimi. <http://www.joensuu.fi/hankintatoimi> Luettu 11.4.2017

- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. 2017. Uudet hankintalait voimaan 1.1.2017. <http://www.hankinnat.fi/fi/ajankohtaista/uudet-hankintalait-voimaan-112017> Luettu 31.3.2017
- Kallio, O. Kankaanpää, J. Valkama, P. 2008. Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, osa 2. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy
- Kallunki, E. 2017. Jätkäsaaren Pitsitalon kosteusvauriot eivät ole poikkeus – Rakennus-tarkastajat: ”Asenteen pitää muuttua”. <http://yle.fi/uutiset/3-9537081> Luettu 9.4.2017
- Karelia Opinnäytetyön ohje, toukokuu 2016. [https://student.karelia.fi/fi/opinnot/op-pari/opinnaytetyo\\_asiakirjakirjasto/Karelia\\_opinnaytetyon\\_ohje\\_03052016.pdf](https://student.karelia.fi/fi/opinnot/op-pari/opinnaytetyo_asiakirjakirjasto/Karelia_opinnaytetyon_ohje_03052016.pdf) Luettu 22.3.2017
- Kauppalehti. 2017. Julkisen rakentamisen kulut on saatava kuriin. <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/julkisen-rakentamisen-kulut-on-saatava-kuriin/s3sKMZF3> Luettu 10.4.2017
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto. 2017. Julkisten hankintojen valvonta. <https://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasias/julkisten-hankintojen-valvonta/> Luettu 31.3.2017
- Koppa. 2015. Jyväskylän Yliopisto. Ankkuroitu teoria eli grounded theory. <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/aineiston-analyysimenetelmat/ankkuroitu-teoria-eli-grounded-theory> Luettu 21.4.2017
- Kortelainen, M. 2016. Raju lakiluonnos: lähes 8 miljardin rakennushankkeet kuriin poikkeuslailla. <http://www.rakennuslehti.fi/2016/05/raju-lakiesitys-lahes-8-miljardin-rakennushankkeet-kuriin-poikkeuslailla/> Luettu 9.4.2017
- Kuusniemi-Laine, A., Takala, P. 2008. Julkiset hankinnat. Käsikirja. Helsinki: Edita
- KvaliMOTV. 2017. Grounded theory. [http://www.fsd.uta.fi/menetelmaope-tus/kvali/L5\\_2.html](http://www.fsd.uta.fi/menetelmaope-tus/kvali/L5_2.html) Luettu 17.4.2017
- Laakkonen, K. Tekninen asiantuntija. Joensuun kaupunkirakennepalvelut. 12.4.2017
- Laatikainen, T. 2017. Syypäät homekoulu-ongelmaan: kuntien maaninen sähkönsäätö ja liian rajut urakkakilpailut. <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/syypaat-homekoulu-ongelmaan-kuntien-maaninen-sahkonsaasto-ja-liian-rajut-urakkakilpailut/5AWxq2NW> Luettu 21.4.2017
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.
- Leino, R. 2016. Olkiluodon ydinvoimalaa on jouduttu purkamaan – ruostuminen vaanii käyttämättömiä laitteita <http://www.tekniikkatalous.fi/tekniikka/energia/olkiluodon-ydinvoimalaa-on-jouduttu-purkamaan-ruostuminen-vaanii-kayttamattomia-laitteita-6625867> Luettu 9.4.2017
- Lundström, S. 2016. Hankintadirektiivit voimaan suomessa keväällä. Lukander Ruohola HTO. <http://www.lrhto.fi/artikkelit/kilpailu-ja-markkinointioikeus/hankintadirektiivit-voimaan-suomessa-kevaalla/> Luettu 31.3.2017
- Malmberg, L. 2016. ”Liian paljon harmaita vyöhykkeitä” länsimetrossa – tämän miehen tehtävä on kääntää surullisenkuuluisan hankkeen kelkka. <http://www.hs.fi/kaupunki/art-2000002930434.html> Luettu 9.4.2017
- Mansikka, O. 2017. Länsimetron työmaalta varastettiin kuparikaapelia- ”Tämä vaikuttaa töihin ja koeajoihin”. <http://www.hs.fi/kaupunki/art-2000005152911.html> Luettu 9.4.2017
- Meklin, P. Rajala, T. Tammi, J. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Moilanen, K. 2016. Tämän takia länsimetro myöhästyy: Kilometrejä väärin asennettua virtakiskoa ja metrotunneli pesemättä <http://www.hs.fi/kaupunki/art-2000002927566.html> Luettu 9.4.2017

- Moilanen, K. 2017. Tänne länsimetron miljoonat menevät – yksi vessankoppi maksaa kymmeniä tuhansia, hissit ja liukuportaat 24 miljoonaa euroa. <http://www.hs.fi/kaupunki/art-2000005055748.html> Luettu 9.4.2017
- Mokkila, M. Sandell, E. 2017. Kuplia seinissä ja tulviva parveke – Helsingin kaupungin palkittu, uusi betonitalo on jo nyt kosteusvaurioiden kourissa. <http://yle.fi/uutiset/3-9530933> Luettu 9.4.2017
- Mustonen, E. Toimitusjohtaja. Rakennuttajatoimisto Protiimi Oy. 11.4.2017
- Oksanen, A. 2010. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Helsinki: Kuntaliitto
- Pekkala, E. Pohjonen, M. 2014. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma
- Pennanen, Risto. 2013 Taloussanomat. Hölmöys maksaa julkisessa rakentamisessa <http://www.is.fi/taloussanomat/art-2000001799170.html> Luettu 22.3.2017
- Pikkanen, A. 2016. Analyysi: Länsimetron rakentaminen meni pieleen, koska osaaminen oli unohtunut. <http://yle.fi/uutiset/3-9042627> Luettu 9.4.2017
- PTCServices Oy. 2017. Hankintadirektiivien uudistus 2014. <http://www.ptcs.fi/fi/direktiiviuudistus> Luettu 31.3.2017
- PTCServices Oy. 2017. Hankintalainsäädännön uudistus 2016. <http://www.ptcs.fi/fi/hankintalain-uudistus> Luettu 31.3.2017
- Päivinen, S. 2011. Kilpailuttamalla säästyisi työpaikkoja. <http://yle.fi/uutiset/3-5465243> Luettu 11.4.2017
- Saarinen, J. 2014. Olkiluodon uusi voimala on jo kalliimpi kuin yksikään pilvenpiirtäjä. <http://www.hs.fi/talous/art-2000002721125.html> Luettu 9.4.2017
- Siikavirta, K. 2015. Julkisten hankintojen perusteet. Porvoo: Edita.
- SuomiSanakirja. 2017. Allokoida, allokaatio. <http://www.suomisanakirja.fi/allokoida> Luettu 18.4.2017
- Säteilyturvakeskus. 2007. Olkiluoto 3:n laatupoikkeamat korjataan. <http://www.stuk.fi/aiheet/ydinlaitoshankkeet/olkiluoto-3/stukin-olkiluoto-3-a-koskevat-uutiset-vuosilta-2002-2013/olkiluoto-3-n-laatupoikkeamat-korjataan> Luettu 9.4.2017
- Tuloisela-Rutanen, M-S. 2012. Elämänkokemukset ja koherenssin tunne – typologinen tutkimus grounded theory metodologiaa soveltaen. Turun yliopiston julkaisuja, Turun yliopisto 2012. <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/84858/AnnalesC348Tuloisela-Rutanen.pdf?sequence=1> Luettu 21.4.2017
- Virtanen, E. 2017. Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmat. Valtioneuvoston kanslia. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79554> Luettu 31.3.2017

**Haastattelurunko**

Haastateltavan taustatiedot

- Koulutus
- Ammatti
- Työkokemus

**Pohjatietoa** (ei keskitytä vielä ongelmiin)

**Mikä on yleinen asenteenne kilpailutukseen?**

**Millaisten projektien/urakoiden parissa olette työskennelleet?**

- Mieleen painunein urakka?

**Millainen on tyypillinen urakka? Onko sellaista, johon törmää moneen kertaan? Jokainen ainutlaatuinen?**

**Minkä tyyppisiä kooltaan urakat tyypillisesti ovat?**

- Kansallisten kynnysarvojen ylitys
- Kansainvälisten kynnysarvojen ylitys?
- Ulkomaalaisten firmojen osallistuminen kilpailutukseen?

**Miten uudistettu hankintalaki on vaikuttanut/ tulee mielestänne vaikuttamaan urakoihin?**

- Oliko uudistus hyvä/huono?
- Tuliko uudistus tarpeeseen?
- VASTASIKO uudistus tarpeisiin

**Mitkä toimenpiteet edeltävät hankintaprosessin käynnistystä?**

- Suunnittelu/puutteellinen valmistelu
- Konsultoidaanko tässä vaiheessa asiantuntijoita
- Maallikoita (tilaajat?) mukana suunnittelussa?
- Budjetointi?
- Talousarvio

**Miten te aloitate hankintaprosessin? Hankinnan käynnistys**

- Tiivistetysti; mitä vaiheita liittyy?
- Mihin kiinnitetään erityishuomiota?



**Otetaanko transaktiokustannukset ja muut toimintakulut huomioon?**

- Kilpailuttamisen kustannukset
- Sopimuksen valmistelu
- Sopimuksen valvonta

**Operatiivisen laskentatoimen hyväksikäyttö ja tuottama tieto?**

- Voidaanko transaktiokustannuksia, välillisiä ja kerrannaisia paikallistalouden vaikutuksia käyttää valintakriteereinä/vertailuperusteina kilpailutusprosessin (tarjouspyyntö) aikana?

**Ongelmat**

”Olette varmasti törmänneet epäonnistuneisiin hankkeisiin ja budjetin ylittäneisiin urakoihin”

**Kilpailuttamisen ennakoimattomia vaikutuksia**

**Onko ollut tilanteita, että toimittaja on pitänyt vaihtaa?**

**Mielipiteenne kilpailutuksen tehokkuudesta?**

- Tekisittekö mieluummin suora-hankintoina tutuilta ja/tai paikallisilta toimijoilta?
- Mitä mieltä olette suomen ulkopuolelta tulevista toimittajista?
- Sitä saa mitä tilaa?

**Hankinnassa vaatimuksia väärin perustein**

- Asetetaan esimerkiksi rakennusteknisesti ”turhia” vaatimuksia toimille

**Miten hyvin valintaa tekevät tuntevat aiheen? Ovatko he perillä siitä, mitä he pis-  
teyttävät?**

- Painotukset valintaprosessissa
- Maallikkoja osana prosessia?

**”Valtion rahoittaman rakentamisen ongelmat” – Selvitysmies Erkki Virtanen maa-  
liskuu 2017**

- Mielipiteenne?
- Onko tieto relevanttia
- ”Mielestäni ratkaisut turhan ylimalkaisia. Valtion tason valvontaa vasta, kun bud-  
jetti ylittyy”

**Maailmanpankin julkaiseman tutkimuksen mukaan kilpailuttaminen ja ostopalvelut ovat lisänneet korruptiota etenkin kolmansissa ja kehittyvissä maissa.**

- Onko teidän työhönne yritetty vaikuttaa, tai oletteko huomanneet vaikutusyrityksiä ympärillänne? Lahjontaa? Uhkailua? Hyväveli verkostot?
- Markkinoiden keskittyminen ja sen tuomat hintojen kohoamiset, hintakilpailun laadun heikkeneminen ja tarjouskartellien muodostuminen
- Havaintoja peitetarjouksista (muut tarjoavat tarkoituksella häviäviä tai hylättäviä tarjouksia=korkeampia hinnaltaan)
- Tarjouksesta pidättäytyminen
- Tarjousten vuorottelu
- Markkinoiden jakaminen

**Oletteko havainneet ongelmia, jotka vaikuttavat juuri teidän työskentelyynne?**

- Merkittävimmät ongelmat
- Kehitysehdotuksia?

**Oletteko havainneet prosessista ongelmia, jotka selvästi vaikuttavat muihin prosessin osallisiin?**

- Merkittävimmät ongelmat
- Kehitysehdotuksia?
- Riittävä tietojen saanti hankintayksiköltä yksi ilmoitetuista ongelmista

**Missä hankintaprosessin vaiheessa uskotte olevan suurimmat riskit ongelmille, joilla on merkittävimmät vaikutukset?**

- Miten ongelmat voitaisiin tunnistaa ajoissa?
- Ennakointi?
- Kehitysehdotukset?

**Miten olette epäonnistuneen kilpailutuksen vaikuttaneen urakan lopputulokseen?**

- Oletteko havainneet laatuongelmia?

**Mikä on mielipiteenne hankkeitten surullisen kuuluisista kustannusylityksistä?**

- Pystyttekö arvioimaan näiden ylitysten syitä?
- Miten näitä kustannusylityksiä voitaisiin mielestänne estää?

**Mielipiteenne herrasmiessopimuksista kilpailutusprosessiin liittyen?**

**Voidaanko havaitut ongelmat ratkaista/korjata ilman merkittäviä lakimuutoksia?**

**Mitä tahtoisitte tietää tarjoajan näkökulmasta? Onko teillä esittää kysymyksiä heille?**